

LES CAHIERS DU COMITÉ D'HISTOIRE

**Recueil de discours « marquants » prononcés par des
ministres du travail. 1958-2002**

**Cahier n°21
2017**

**Comité d'histoire des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle**

En application du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Ministère du travail
Paris 2017
ISSN n°1628-2663

SOMMAIRE

Introduction.....	5
Gilbert GRANDVAL.....	7
Débats sur le Fonds national de l'emploi.....	9
Jean-Marcel JEANNENEY	13
1/Sur le SMIG	15
2/Bilan des négociations de Grenelle	17
Maurice SCHUMANN	21
L'exercice du droit syndical dans l'entreprise	23
Joseph FONTANET	31
L'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente	33
Edgar FAURE	37
1/L'aménagement du temps de travail	39
2/L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes	43
Georges GORSE	47
Le droit de licenciement.....	49
Michel DURAFOR.....	51
Le licenciement économique.....	53
Christian BEULLAC	59
Le bilan social de l'entreprise	61
Robert BOULIN.....	67
L'aide aux travailleurs privés d'emplois.....	69
Jean AUROUX	77
Liberté des travailleurs dans l'entreprise : développement des institutions représentatives du personnel, négociation collective et règlement des conflits collectifs du travail, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.....	79
Philippe SÉGUIN.....	89
1/Sur l'autorisation administrative de licenciement.....	91
2/Les chômeurs de longue durée	109
3/L'emploi des handicapés.....	115
Michel GIRAUD	119
Sur les crédits du ministère du travail	121

Jacques BARROT	125
Sur la prévention des risques professionnels, l'indemnisation des maladies professionnelles liées à l'amiante et les mesures pour la sécurité au travail.....	127
Martine AUBRY	135
1/Nouveaux services, nouveaux emplois	137
2/La lutte contre les exclusions	145
3/La réduction du temps de travail	159
Élisabeth GUIGOU	167
Harcèlement moral et citoyenneté au travail.....	169
Bibliographie	173
Publications du CHATEFP	175

Introduction

Le présent cahier développe le projet que le Comité d'histoire a engagé sur la période de la Troisième et Quatrième république¹, en présentant les discours marquant des ministres du travail de la Cinquième république.

Vouloir embrasser toute la période allant de 1958 à nos jours, ne pose pas les mêmes difficultés de sélection des faits marquants que pour les deux précédentes républiques. La période est plus courte, mais, étant plus récente, elle soulève d'autres difficultés.

Le premier choix que nous avons opéré est de limiter la période sous revue à 2002, c'est-à-dire à l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle instaurant le quinquennat. Nous nous sommes ainsi limités aux septennats de la Cinquième république.

En quarante-quatre ans, cinq présidents de la république se sont succédé, animant l'action de seize Premiers Ministres qui ont coordonné l'action de vingt et un ministres du travail. Deux femmes ont occupé le poste de ministre du travail. De surplus, dans une configuration d'un grand ministère réunissant le travail, l'emploi, la formation professionnelle, avec la protection sociale et la santé. C'est à dire un portefeuille regroupant l'ensemble du champ du social. Sous la Cinquième république, seuls trois ministres ont eu cette responsabilité globale : M. JEANNENEY sous le septennat DE GAULLE en 1967, puis Mmes AUBRY et GUIGOU sous le septennat de J. CHIRAC.

Cette configuration de grand ministère renoue avec le fondement du ministère du travail et de la prévoyance qui en 1906 a réuni sous un même toit des services issus du ministère de l'intérieur (Bienfaisance, Hygiène publique, Mutualité) et l'Inspection du travail qui relevait à l'époque du Ministère du commerce. Les liens historiques entre les politiques du travail, de la protection sociale et de la santé se sont ainsi renouvelés au gré des configurations gouvernementales. La constitution d'un champ social intégrant des compétences complémentaires s'est ainsi dégagée en plusieurs étapes à l'image de l'Inspection générale des affaires sociales, qui représentait la réunion des trois corps de ministères sociaux en 1967 (inspection de la Santé des populations, inspection de la Sécurité sociale, inspection du Travail), et qui a fusionné en 1993.

Le lien entre ces différentes politiques publiques est celui de la protection des personnes. Après une grande période marquée par les guerres mondiales, et la reconstruction, s'ouvre une époque bien différente marquée par le développement du « bien être » par l'alliance du progrès économique et du progrès social pour le plus grand nombre.

Les discours qui sont présentés dans ce cahier, sont des jalons de cette phase pendant laquelle la France s'est confrontée à la modernité, au changement, aux réformes, aux transformations, – chaque époque ayant son vocabulaire pour qualifier des politiques visant à conjuguer le progrès économique et le progrès social.

Cette conjugaison n'a pas été facile, car à partir de 1974 le choc pétrolier ouvre un nouveau défi, celui du chômage de masse inconnu auparavant, chômage qui va questionner à la fois les politiques économiques et les politiques sociales.

¹ « Les discours prononcés par les Ministres du travail entre 1906 et 1958 ». Cahier du CHATEFP n° 20. 2106.

Les discours que nous vous proposons, montrent bien les projets ministériels construits pour allier progrès économique et progrès social sur toute cette période marquée par une croissance économique et la construction européenne. Notre pacte républicain repose sur cette alliance toujours renouvelée entre progrès économique et progrès social.

Agnès Jeannet

Gilbert GRANDVAL



Né le 12 février 1904 à Paris et décédé dans cette même ville le 29 novembre 1981. Résistant, il commanda les Forces françaises de l'intérieur dans huit départements. Il est élevé Compagnon de la Libération. Gouverneur, haut-commissaire et ambassadeur en Sarre de 1946 à 1955. Secrétaire d'État au commerce extérieur du 14 avril au 16 mai 1962, il devient ministre du travail du 16 mai 1962 au 8 janvier 1966. Il supprime alors les zones d'abattement des salaires pour mettre fin à la différence entre Paris et la province, étend le régime de la Sécurité sociale à tous les citoyens et relève les retraites. Il présida les Messageries maritimes de 1966 à 1972.

Débat sur le Fonds national de l'emploi (Assemblée nationale, 28 novembre 1963)

Le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter à votre assemblée répond d'abord à un souci de justice sociale. Il s'agissait, dans mon esprit, lorsque dès ma venue au ministère du travail, j'ai pris l'initiative des études et des discussions dont ce texte est aujourd'hui l'aboutissement, de prémunir les travailleurs contre le risque majeur qui continue de peser sur eux au sein d'une économie libre : celui de perdre leur emploi pour des raisons indépendantes de leur volonté, et d'autant plus pressantes souvent que cette économie est en expansion plus rapide. L'adaptation de notre industrie aux exigences du progrès technique et de la concurrence internationale, les mutations plus profondes encore qui bouleversent notre agriculture, l'arrivée d'un nombre croissant de jeunes dans le monde du travail, poseront dans les années à venir des problèmes que la pénurie actuelle de main-d'œuvre risque de masquer.

Ce sont ces difficultés que le Gouvernement et avec lui le Parlement, ont l'impérieuse obligation de prévoir et de prévenir. Il n'est pas admissible que ceux-là même dont le travail est le premier facteur de la prospérité soient aussi les premières victimes du progrès. Notre société doit tout mettre en œuvre pour leur assurer, à travers d'inéluctables changements, la réalité de ce droit élémentaire, inscrit dans notre constitution, et qui est le droit au travail. Tel est l'objectif initial et essentiel de notre projet. Mais celui-ci emprunte pour l'atteindre une voie que je crois nouvelle, assez différente en tout cas de celles où jusqu'ici était recherchée cette sécurité. Nous disposons en effet, d'une part, d'un certain nombre de garanties légales ou réglementaires pour protéger les salariés contre les licenciements collectifs. Mais une telle protection, visant uniquement à retarder ces licenciements ou à en réduire l'ampleur, n'a qu'une vertu négative. Il n'est certes pas question d'y renoncer, mais d'y ajouter des aides nouvelles, de caractère positif, qui facilitent aux intéressés leur adaptation au progrès de l'économie ; et par voie de conséquence favorisent ce progrès lui-même.

Nous disposons d'autre part d'un appareil d'assurance chômage grâce auquel l'addition qui n'est d'ailleurs pas toujours possible, des allocations de base publiques et des allocations complémentaires versées par l'U.N.E.D.I.C., garantit au travailleur momentanément privé d'emploi un niveau de subsistance plus ou moins en rapport avec sa rémunération antérieure. Mais si nécessaire que demeure, bien entendu, cette garantie, elle ne saurait évidemment représenter qu'un pis-aller, dont le caractère d'assistance passive ne contribue pas à résoudre le vrai problème, celui qui est presque en tous les cas à l'origine des licenciements, c'est-à-dire l'inadaptation de l'emploi ou de l'entreprise au progrès technique ou aux lois du marché. Il convenait donc de faire en sorte que l'aide apportée au chômeur lui permette non seulement de vivre, mais de trouver, ou même de prévoir avant la perte effective de son emploi, un moyen de se reclasser et de rentrer aussitôt que possible dans le circuit de la production. Il convenait, en d'autres termes, qu'il puisse désormais compter sur une solidarité active de la nation ou de la profession qui, au lieu de le maintenir tant bien que mal dans son état, lui procure la faculté d'en sortir par une mutation ou promotion professionnelle, assortie au besoin d'un changement de résidence et lui offre, pour ce faire, les facilités utiles et les soutiens indispensables.

Il est en effet bien certain que le seul remède réel à cette nouvelle sorte de chômage, née de l'expansion économique elle-même et des conséquences du progrès technique, qu'on appelle chômage structurel, réside dans une formation professionnelle continue. Le temps n'est plus où chaque ouvrier pouvait nourrir l'espoir d'accomplir toute sa carrière dans le même lieu, la même entreprise et presque dans le même poste. L'avenir condamne désormais les hommes, comme les nations, à changer. Encore faut-il que ce changement ne soit plus, comme il l'a été trop souvent jusqu'ici, synonyme de catastrophe, mais de progrès et de promotion. C'est précisément l'un des buts du Fonds national de l'emploi que d'y préparer et d'y aider les travailleurs. A la notion traditionnelle d'une sécurité sociale dans laquelle le risque de chômage comme le risque de maladie ou d'accident serait couvert par une prestation plus ou moins adéquate mais en tout cas automatique, elle substitue celle d'une espèce de contrat aux termes duquel la puissance publique doit certes offrir ou faciliter un ensemble d'aides efficaces mais où le bénéficiaire doit de son côté fournir l'effort personnel et le témoignage de volonté indispensables à tout progrès. Cette politique exige davantage de l'État et davantage des travailleurs mais elle est également plus rentable

pour l'un, dans la mesure où l'économie en retire une meilleure efficacité et plus féconde pour les autres, dans la mesure où cet effort leur vaut une promotion professionnelle et sociale.

Ayant ainsi exposé l'objet et dégagé l'esprit du texte qui vous est soumis, je me bornerai à en rappeler les grandes lignes. Le projet de loi relatif au Fonds national de l'emploi institue quatre sortes d'allocations, dont la nature et les conditions répondent à chacun des principaux problèmes auxquels les travailleurs en cause pourront avoir à faire face. Les unes, visées par l'article 2, présentent en commun un triple caractère : elles seront normalement dispensées par l'État sur une base générale (c'est-à-dire sans distinction géographique ni professionnelle) et par voie, en chaque cas, de décisions individuelles. L'allocation de conversion assurera aux travailleurs qui en seront bénéficiaires et compte tenu des prestations auxquelles ils peuvent déjà prétendre, une garantie de salaire proportionnel à leur rémunération antérieure, pendant la durée du stage de formation professionnelle qu'ils auront accepté de suivre. Les indemnités de transport et de déménagement ainsi que la prime de transfert faciliteront aux travailleurs qui auront, par un libre choix, et je rejoins sur ce point les observations pertinentes présentées par M. le rapporteur, décidé de changer de région, leur déplacement et leur réinstallation dans leur nouvelle résidence. Le bénéfice des uns et des autres pourra être étendu aux jeunes gens libérés du service militaire.

La seconde catégorie d'allocations, visée par l'article 3, a un caractère collectif. Elles ne pourront être attribuées que par voie de conventions conclues entre le ministère du travail et les organisations professionnelles ou les entreprises intéressées ; elles seront limitées aux régions ou aux professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi et qui exigent par conséquent une action spécifique, exorbitante du droit commun et étroitement appropriée aux données du problème. Il s'agit, je vous le rappelle, des allocations temporaires dégressives, destinées à inviter les travailleurs privés d'emploi à rentrer immédiatement dans le circuit de la production, même au prix d'une diminution momentanée de salaire et des allocations de départ, qui doivent permettre à certains travailleurs, âgés de plus de 60 ans et dont toutes les possibilités de reclassement auront été épuisées, de quitter le marché du travail et de bénéficier d'un régime transitoire en attendant la retraite à plein taux. Je voudrais, sur ce point, souligner que l'importance même du problème des travailleurs vieillissants ainsi posé est trop vaste pour qu'il puisse trouver sa solution dans une loi dont l'objet est différent. Certes, le texte dans sa forme actuelle facilitera le reclassement des travailleurs âgés, mais le problème général ne peut y trouver une solution. Il requiert en effet des modes d'action différents dont le rapport LAROQUE a fait état. Ces actions se situent essentiellement au niveau des entreprises et des branches professionnelles par la recherche de postes appropriés aux aptitudes des travailleurs âgés. L'ensemble des mesures passées en revue, en vue desquelles le Fonds national de l'emploi regroupera les crédits publics nécessaires, sera mis en œuvre sous l'autorité du ministre du travail.

Dans son action, le ministre du travail sera assisté d'un comité supérieur de l'emploi, constitué de l'actuelle commission nationale de la main-d'œuvre qui sera complétée des représentants de toutes les administrations intéressées, notamment du Commissariat général au Plan et de la Délégation à l'Aménagement du Territoire avec lesquels la politique de l'emploi devra être définie. Toutefois, pour être efficace, l'action engagée dépend également de l'adhésion profonde et du concours actif apportés par les organisations d'employeurs et de salariés. C'est pourquoi le projet de loi recourt si largement à la formule de conventions de coopération passées avec ces organismes ou les entreprises elles-mêmes, conventions qui, je tiens à l'affirmer solennellement, seront négociées et conclues dans une liberté totale et dans le plus strict respect de l'autonomie des partenaires. Mais je dois affirmer que, dans l'état actuel de notre société et de notre économie, la politique de l'emploi est devenue une chose trop grave pour que l'État, seul juge et garant de l'intérêt national, n'en garde point en dernier ressort l'entière responsabilité. M. le rapporteur a exprimé ses craintes quant à la faculté du Fonds national de l'emploi d'assurer les tâches qui lui sont dévolues dans le cadre de cette politique. Il ne disposera au départ pour les aides que je vous ai indiquées que de crédits relativement modiques, fixés, vous le savez, à 24 millions F pour le prochain exercice budgétaire.

Si ce budget initial est en effet modeste, il convient heureusement de rappeler que la situation actuelle de l'emploi ne requiert pas dans l'immédiat d'interventions de grande envergure. Il va de soi, au demeurant, que le montant de cette dotation, difficile à estimer par avance et dans l'abstrait, sera, par la suite, proportionné aux besoins que l'expérience aura démontrés. Le rapporteur, dans son exposé, a formulé quelques critiques concernant la multiplication des fonds destinés à faciliter les conversions. Je tiens à rappeler que le Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles a été doté de moyens propres à faciliter les mutations du secteur agricole soit vers des activités annexes de l'agriculture, soit vers des emplois du commerce et de l'industrie. Il s'appuiera également dans son action, lorsqu'il s'agira de conversions vers le secteur industriel, sur le dispositif de F.P.A. dont des sections seront spécialement créées au titre du programme 1964-1965 dans les régions connaissant une forte migration agricole. Adapté au monde agricole, le F.A.S.A.S.A. ne fait pas double emploi avec le Fonds national de l'emploi orienté plus particulièrement vers les travailleurs de l'industrie et du commerce. Mais il est prévu une coordination entre l'action de l'un et de l'autre. En ce qui concerne le Fonds de reclassement de la main-d'œuvre, je voudrais souligner que son action est conçue en faveur des entreprises qui assurent une action de formation ou d'adaptation dans le cadre d'une opération de décentralisation ou de conversion.

Cette aide doit demeurer car elle n'a pas le même objet que le Fonds national de l'emploi du fait même qu'elle est attribuée à l'entreprise. Par contre, les indemnités attribuées aux travailleurs se déplaçant à l'occasion des opérations viendront certainement être confondues. Le Fonds national de l'emploi ne doit pas être seulement un instrument administratif supplémentaire. Je tiens d'ailleurs à souligner à cet égard pour répondre à certaines questions posées en commissions que quelques techniciens seulement, venus de l'extérieur pour occuper les postes créés, assureront les études économiques et techniques nécessaires à une meilleure connaissance des problèmes d'emploi à court et moyen terme et des problèmes spécifiques de conversion. C'est donc d'un organisme extrêmement léger dont disposera le Fonds national de l'emploi qui s'appuiera sur l'action des services de la Direction générale du Travail et de l'Emploi aussi bien à l'échelon central que dans le cadre régional et départemental. Il doit être le moyen d'une politique active répondant aux exigences économiques et sociales.

A la notion de plein emploi, élaborée au lendemain de la guerre, le développement du progrès technique oblige maintenant à substituer celle d'équilibre de l'emploi, infiniment plus délicate à définir et à mettre en œuvre. Le marché de l'emploi, alors relativement homogène, où les problèmes ne se posaient guère qu'en termes quantitatifs et où les solutions ne consistaient qu'à favoriser la fluidité de la main-d'œuvre, se révèle aujourd'hui diversifié en plusieurs marchés, certes reliés entre eux par le contexte économique, mais régis par des règles, des conditions, des rythmes propres. Multipliant les risques de chômage structurel, cette diversité rend d'autant plus complexe, en même temps que plus nécessaire, l'intervention publique qui doit désormais s'appliquer à des données qualitatives. Au lieu de se borner comme naguère à surveiller ou à infléchir le jeu de l'offre et de la demande, l'État se voit partout contraint de manifester sa présence, sa vigilance, sa prévoyance : il lui faut assumer pleinement une politique active de l'emploi.

C'est cette politique active que le ministère du travail doit être chargé de mettre en œuvre et dont le Fonds national de l'emploi ne sera que l'un des aspects. Elle implique, je le sais, une difficile reconversion d'un certain nombre de ses agents, d'une partie de ses structures, et surtout de son état d'esprit. Elle l'oblige à s'ouvrir plus largement sur l'extérieur, à hâter le développement de la formation professionnelle des adultes, à travailler plus étroitement avec les autres administrations ou institutions qui contribuent, en la matière, à modeler la France de demain. Cette politique suppose de la part du ministère du travail une meilleure connaissance des conditions économiques dans lesquelles s'insère son action, une analyse plus adéquate et plus fine de l'évolution de l'emploi et, pour ce, très probablement, une réorganisation des services extérieurs de la main-d'œuvre qui lui permettent de renouveler ses moyens et ses méthodes d'intervention. C'est à l'élaboration de la nouvelle politique de l'emploi, exprimée à travers la création du Fonds national de l'emploi que le Gouvernement a entendu associer étroitement le Parlement.

Jean-Marcel JEANNENEY



Né le 13 novembre 1910 à Paris et décédé dans cette même ville le 17 septembre 2010. Docteur en droit, il est considéré comme le fondateur de l'institut d'études politiques de Grenoble (1948) et de l'Observatoire français des conjonctures économiques qu'il préside de 1981 à 1989. Directeur de cabinet de son père, Jules JEANNENEY, ministre d'État dans le Gouvernement provisoire (1944-1946), il est ministre de l'industrie dans le gouvernement DEBRÉ (1959-1962). Il est ensuite le premier ambassadeur de la France en Algérie (1962-1963). Ministre des affaires sociales (1966-1968), il fait voter la loi portant création d'un système d'assurance maladie obligatoire pour les artisans, les commerçants, les industriels et les membres des professions libérales, les ordonnances sur la sécurité sociale de 1967 et la réforme hospitalière. En mai 1968, il négocie les accords de Grenelle qui relèvent le SMIG, augmentent les salaires de 7% et réduisent les heures de travail. Il est élu député contre Pierre MENDES-FRANCE (1968). Ministre d'État chargé de la régionalisation et du Sénat (1968-1969), il préside ensuite le conseil général de la Haute-Saône (1970-1971). En 1974 et 1981, il soutient François MITTERAND.

Sur le SMIG
(Conseil économique et social, 19 janvier 1966)

Cette question du SMIG a, me semble-t-il, un aspect humain et un aspect économique. L'aspect humain invite à s'assurer qu'aucun travailleur, sur le territoire national, ne touche un salaire inférieur à ce qui paraît le minimum des minimums admissibles non pas seulement parce que physiologiquement nécessaire, mais parce que sociologiquement exigible. Mais je crains de m'aventurer ici dans un domaine presque philosophique. L'aspect économique du SMIG, qui n'a que très peu été évoqué ici, est à double sens. Une hausse du SMIG peut, dans une certaine conjoncture, être un facteur de progrès économique, dans la mesure où il oblige des entreprises, pour faire face à un salaire minimum accru, à faire des progrès de productivité, ou à disparaître et à libérer ainsi une main-d'œuvre qui pourra aller s'employer dans des entreprises plus productives parce que mieux placées, mieux gérées ou mieux équipées.

On est donc en droit de considérer que, dans une certaine conjoncture, une hausse du SMIG peut être un facteur d'accélération du progrès technique et d'accroissement du produit national. Lorsqu'il en est ainsi, on gagne sur les deux tableaux, le social et l'économique : non seulement on améliore le sort des travailleurs payés au SMIG, mais on « agrandit » le gâteau à partager entre tous. Mais, ais-je dit, cela n'est vrai que dans une certaine conjoncture : à condition que parmi les entreprises à qui la puissance publique impose une hausse des salaires, un grand nombre soient capables d'améliorer assez leur productivité pour rester rentables, malgré des salaires plus élevés, et à condition que les ouvriers qui travaillaient dans les autres, celles qui disparaissent, retrouvent rapidement et convenablement quant à la nature et au lieu de travail, de quoi s'employer de façon avantageuse pour eux et productive pour la nation.

Pour que les entreprises, sous la pression d'une hausse des salaires minimum, accroissent leur productivité, il faut que les chefs d'entreprise aient la capacité nécessaire pour faire face à cette difficulté – cela ne dépend pas de l'État – et il faut qu'ils en aient les moyens : moyens de financement, moyens techniques. Supposons que nous élevions le SMIG assez fortement, que cela se traduise par la faillite ou simplement la fermeture d'un certain nombre de ces entreprises de province dont on parlait tout à l'heure, supposons que les conditions géographiques locales fassent qu'il soit très difficile d'implanter là de nouvelles entreprises. Aurons-nous rendu service à ces ouvriers ou à ces ouvrières qui étaient au SMIG, dont nous aurons voulu améliorer le revenu de 5 ou 10% qui, de ce fait, vont se trouver en chômage là où ils sont et qui excluent, à tort ou à raison – peut-être à tort par une certaine peur du changement, mais peut-être à raison, parce que le mari ou la femme travaille dans la région, parce qu'ils sont logés etc. – qui excluent, dis-je, l'idée d'aller habiter ailleurs ou qui ne le peuvent pas, parce qu'ils n'y trouveraient pas de logement ?

Je retiens de notre échange de vues qu'on peut avoir deux conceptions du SMIG. La première repose sur le fait que la hausse spontanée des salaires depuis dix ans a fait que le nombre de salariés payés au SMIG a beaucoup diminué. En attendant encore quelques années tout en maintenant au SMIG son pouvoir d'achat, mais sans le faire suivre de la hausse moyenne des niveaux de vie, on arrivera un jour, dans cinq ou dix ans peut-être, à ce qu'il n'y ait plus de problème du SMIG car plus personne ne sera payé au SMIG. Le SMIG ne sera plus qu'un sujet de thèse historique pour étudiants. Il y en a une seconde conception : conserver au SMIG son caractère d'instrument de défense sociale et même, dans une certaine mesure, de progrès social, en l'élevant systématiquement que le coût de la vie ne hausse : c'est ce que l'on peut appeler la politique active du SMIG.

J'ai le sentiment qu'il y a ici une sorte d'accord pour souhaiter que le SMIG ne disparaisse pas par obsolescence mais soit conservé comme instrument d'une politique sociale qui serait d'ailleurs à définir clairement.

Bilan des négociations de Grenelle (Assemblée nationale, 28 mai 1968)

Mesdames, messieurs, le Gouvernement a estimé que dans les circonstances graves que traverse le pays, il devait faire une communication à l'Assemblée nationale, notamment pour lui communiquer le résultat et les conséquences du protocole d'accord qui a été établi hier matin au ministère des affaires sociales sous la présidence du Premier ministre.

Il y a six jours que l'Assemblée a rejeté la motion de censure. Dès vendredi matin, toutes les confédérations syndicales les plus représentatives, ainsi que le conseil national du patronat français et la fédération des petites et moyennes entreprises ont été invités à se rencontrer au ministère des affaires sociales pour rechercher les conditions d'un accord propre à mettre fin aux graves conflits sociaux qui arrêtent l'activité de l'ensemble du pays.

Après plus de vingt-cinq heures de délibérations, quatorze points ont été retenus, sur lesquels je voudrais, mesdames, messieurs, vous donner des indications, encore que chacun de vous ait pu en connaître les dispositions essentielles par la presse. Mais il me paraît convenable qu'elles soient exposées à cette tribune.

Le premier point concerne le taux horaire du SMIG. A partir du 1^{er} juin 1968 ce taux sera porté à 3 francs.

[...]

Cette augmentation du SMIG – très substantielle, puisqu'elle sera de 35 % dans la zone zéro et de 38 % dans la zone qui, jusqu'à ce jour, comportait un abattement de 2 %, abattement qui sera supprimé – il a été précisé, dis-je, que cette hausse très substantielle visait uniquement à relever le plancher de la rémunération minimum, ce qui est bien conforme à la vocation du SMIG, et ne devait point se répercuter automatiquement sur les salaires supérieurs à ce niveau.

[...]

Le deuxième point concerne l'évolution des rémunérations des secteurs public et nationalisé.

[...]

Le troisième point concerne les salaires du secteur privé autres que ceux fixés au niveau du SMIG. Il dispose que les salaires réels – non pas les minimaux des conventions collectives, mais les salaires réellement versés – seraient augmentés, au 1^{er} juin 1968, de 7 %.

[...]

Le quatrième point concerne la réduction de la durée du travail.

[...]

Le CNPF et les confédérations syndicales ont donc décidé de conclure un accord-cadre, c'est un accord qui ouvrira la voie à toute une série de branches ou de secteurs, un accord qui principes généraux dont l'application ensuite tenir compte des exigences de chacune des branches en question, en vue d'aboutir un jour – dont personne n'a demandé, car c'était impossible, de fixer la date en terme de calendrier – au retour à la semaine de quarante heures.

[...]

Ce quatrième point précise qu'en tout état de cause, devraient intervenir, avant le terme du Ve Plan, une

réduction de deux heures des horaires hebdomadaires supérieurs à quarante-huit heures et une réduction d'une heure des horaires hebdomadaires situés entre quarante-cinq et quarante-huit heures. Une première mesure en ce sens devrait intervenir pour l'industrie privée avant la fin de l'année 1968.

[...]

Le cinquième point est relatif à la révision des conventions collectives. Les représentants des employeurs se sont engagés à réunir, dès la fin du présent conflit et même dès la fin de la négociation en cours, des commissions paritaires pour la révision des conventions collectives.

[...]

Le sixième point du protocole d'accord concerne l'emploi et la formation.

[...]

Les idées qui ont été retenues sont les suivantes : réaffirmer et garantir la liberté collective de constitution de syndicats ou de sections syndicales dans les entreprises ; assurer la protection des délégués syndicaux dans les mêmes conditions que celles des délégués du personnel ; définir le rôle de ces sections syndicales notamment dans les discussions et la conclusion d'avenants d'entreprise ; préciser les moyens d'expression de l'organisation syndicale et des délégués syndicaux à l'intérieur de l'entreprise, les conditions de collecte des cotisations, de diffusion des informations et les facilités matérielles dont les sections syndicales devraient bénéficier, notamment la disposition de locaux.

[...]

Le huitième point est relatif à la Sécurité sociale. Le Premier ministre a pris l'engagement d'accepter l'instauration avant la fin de la session parlementaire en cours d'un débat de ratification des ordonnances sur la Sécurité sociale.

[...]

Le neuvième point concerne les allocations familiales. Le Gouvernement a indiqué qu'il étudiait à l'heure actuelle un projet de majoration des allocations familiales, notamment en faveur des familles de trois enfants et plus et sous la forme d'une réforme de l'allocation de salaire unique et de la mère au foyer.

Le dixième point concerne les mesures en faveur de la vieillesse.

[...]

Ainsi, depuis le 1^{er} février 1968, ce minimum a été porté à 2 400 francs, somme qui peut paraître et qui est, certes, encore faible mais qui, je tiens à le dire, en pouvoir d'achat est conforme à 1 % près aux recommandations du rapport LAROQUE. Une nouvelle hausse interviendra au 1^{er} octobre prochain.

En ce qui concerne la fiscalité – et c'est le onzième point – le Premier ministre a indiqué que le projet de réforme de l'impôt sur le revenu, qui sera déposé à l'automne, contiendra des dispositions tendant à alléger les conditions d'imposition des revenus salariaux.

[...]

Enfin, le Premier ministre a déclaré, s'agissant de l'impôt sur le revenu, qu'il ne sera pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source. Le douzième point de ce protocole d'accord répond à la demande, formulée par les organisations syndicales de salariés, d'une certaine garantie du pouvoir d'achat des salaires.

[...]

Le treizième point enregistre le fait que le conseil national du patronat français a demandé au Gouvernement qu'à compter du 1^{er} juillet 1968, les entreprises françaises ne soient pas assujetties, pour la détermination de leurs prix, à des contraintes plus strictes que les entreprises concurrentes établies dans les autres pays du Marché commun.

Le quatorzième et dernier point de ce protocole d'accord concerne le paiement des journées de grève. Il énonce que les journées d'arrêt travail seront en principe récupérées, qu'une avance de 50 % de leur rémunération sera versée aux salariés ayant subi une perte de salaire que cette avance sera remboursée par imputation sur les heures de récupération, mais que, dans le cas où la récupération ne serait pas matériellement possible avant le 31 décembre 1968, l'avance ou son solde serait définitivement acquise aux salariés.

[...]

C'est un appel à la raison, au bon sens, respect des règles démocratiques que j'énonce du haut de cette tribune, au nom du Gouvernement dans l'esprit même de cet idéal de participation qui doit être notre règle demain, plus encore qu'hier.

[...]

Étudiants, salariés des grandes et des petites entreprises, artisans, agriculteurs, fonctionnaires tous, en ce moment, pensent à leur sort en termes concrets, je puis en porter témoignage, en termes de réforme, et non point seulement ni même principalement en termes de revendications. C'est précisément à cette œuvre de réforme que le Gouvernement invite l'ensemble du peuple français qui l'attend et l'espère.

Puissent des grèves ruineuses – qui désormais n'auraient même plus la justification de ne pas avoir l'occasion d'une fin, puisque ce protocole la leur offre – puissent des grèves ruineuses ne pas faire disparaître ces grands espoirs.

Maurice SCHUMANN



Né à Paris le 10 avril 1911. Décédé dans la même ville le 9 février 1998. Il fut d'abord journaliste, collaborant notamment à l'agence Havas. Engagé volontaire en 1939, il rejoint le général DE GAULLE en juillet 1940 après s'être évadé d'un camp de prisonniers. Porte-parole de la France Libre, il participe à la bataille de France d'abord avec l'armée britannique puis la 2^{ème} DB. Chevalier de la Légion d'honneur à titre militaire, Croix de guerre, fait Compagnon de la Libération sur le front des troupes le 14 juillet 1945. Neuf fois élu député du Nord, il a été, de 1957 à 1967, président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, secrétaire d'État aux affaires étrangères (1951-1954), ministre de l'aménagement du territoire (1962) ; ministre d'État chargé de la recherche scientifique (1967-1968), ministre d'État chargé des affaires sociales (1968-1969). Il met alors en application les accords de Grenelle et la réforme des études médicales. Il prépare un texte sur la participation des salariés dans l'entreprise ; le projet de loi est prêt quand le général DE GAULLE se retire après l'échec du référendum d'avril 1969. Il est nommé ministre des affaires étrangères de 1969 à 1973. Président de la Fondation de France de 1973 à 1974, il a été élu sénateur du Nord en septembre 1974, vice-président du Sénat de 1977 à 1983, réélu sénateur en 1983 et en 1992, président de la commission des affaires culturelles du Sénat de 1986 à 1995. Il sera aussi chroniqueur de la Revue des deux mondes. Élu à l'Académie française en 1974.

L'exercice du droit syndical dans l'entreprise (Assemblée nationale, 4 décembre 1968)

Mesdames, messieurs, après les excellents rapports que nous venons d'entendre, et avant d'entrer dans le détail technique des textes qui vous sont proposés, peut-être me permettrez-vous, puisque aussi bien mes amis MM. MARCENET et LEBAS m'y ont indirectement invité, de situer ce débat dans sa perspective politique. Il y a moins de six mois, la France était couverte d'affiches représentant deux drapeaux entrecroisés - aucun des deux n'étant le drapeau national - au-dessous desquels trois mots étaient écrits : « Plus jamais ça ». Cet engagement que signifie-t-il ? Il signifie d'abord, bien entendu, que nous entendons opposer, comme on l'a déjà dit à cette tribune, le pouvoir des urnes au pouvoir des rues, c'est-à-dire l'élan de la démocratie aux outrages de la violence quand elle prétend entraver l'exercice des libertés individuelles garanties par la Constitution de la République, et en particulier, vous avez eu raison de le dire, monsieur le rapporteur, de la liberté du travail.

Mais cette promesse que nous nous sommes faite à nous-mêmes, plus jamais ça, ne serait qu'un pari perdu d'avance si - bien loin de récuser ou d'insulter l'avenir, comme il vous en souvient, l'a dit le général DE GAULLE à propos d'autre grand défi de l'histoire - nous n'étions pas dignes et capables d'offrir une nouvelle eau vive aux lèvres qui ont soif d'espoir et de dignité. Monsieur le rapporteur, vous vous êtes référé aux grands objectifs du gaullisme. Permettez-moi de vous suivre sur ce terrain. Je viens de prononcer ces deux mots : « espoir » et « dignité » : ce sont là, depuis trente ans, les mots clés du gaullisme. Espoir et dignité de la France quand elle était piétinée. Espoir et dignité de la République, chaque fois qu'elle est outragée. Et maintenant espoir et dignité du travailleur qui veut, selon l'expression du Président de la République, « devenir et se sentir autre chose qu'un instrument de l'activité à laquelle il contribue mais sans emprunter à des modèles lointains et fanés le secret de son véritable affranchissement. »

On a parlé - on parle encore souvent - de recul, de stagnation - et de revanche. On nous a fait ce procès d'intention ! Eh bien, ce procès d'intention nous entendons le retourner contre ceux qui nous l'intendent et le gagner en même temps, au même rythme que la bataille du franc et du progrès économique. Voilà pourquoi nous avons choisi ce moment, ce moment difficile pour tenir l'engagement que, par la voix du Premier ministre, le Gouvernement a pris devant l'Assemblée nationale le jour même où il s'est présenté devant elle. Reportons-nous encore six mois en arrière, six mois et trois jours pour être précis : ce jour-là, samedi 1^{er} juin, mon ami Jean-Marcel JEANNENEY me transmettait rue de Grenelle, en même temps que ses pouvoirs, le constat des négociations qui s'étaient terminées le 27 mai, cinq jours plus tôt. Dans ce document, qui n'avait été signé ni par les représentants des travailleurs, ni par ceux des employeurs, je relevais un chapitre, le septième, que j'ai sous les yeux, et qui disait ceci : « Le document annexé ci-après, relatif à l'exercice du droit syndical dans les entreprises, sera examiné au cours de réunions avec les organisations professionnelles et syndicales en présence du ministre des affaires sociales, en vue d'éliminer les points de désaccord qui subsistent ».

S'il subsistait des points de désaccord, c'était donc qu'il y avait points d'accord et, en effet, j'en trouvais, dans l'annexe, de nombreux et d'importants. C'est ce qui permettait au Gouvernement de s'engager - et je reprends ma lecture - à « élaborer, sur la base dudit document, éventuellement amendé, un projet de loi relatif à l'exercice du droit syndical dans les entreprises ». La conclusion de cette promesse a été parfois, vous le savez, une des conditions de la reprise du travail. Le respect de cette promesse, que vous allez m'aider à tenir jusqu'au bout, sera la condition du renouveau des relations entre patrons et salariés, c'est-à-dire, car c'est bien de cela qu'il s'agit, la condition de participation. Dès le présent Gouvernement constitué, le 13 juillet, je convoquais les partenaires de la rue de Grenelle à une réunion commune pour les inviter à éliminer leurs points de désaccord. Cette réunion s'est, en fait, déroulée en deux temps : elle a commencé avant le congé d'août, le 30 juillet, et elle a repris aussitôt après les vacances, le 5 septembre. Chacun, je dois le dire, restait sur ses positions, ce qui n'était pas surprenant dès lors qu'il appartenait au Gouvernement - qui ne pouvait et n'entendait pas s'y soustraire - à opérer les choix essentiels. Ceux-ci, cependant, étaient grandement facilités par les explications que je pouvais entendre et analyser personnellement des entretiens et des réflexions privés m'amenaient ensuite à préciser mon sentiment sur

chacun des points en litige et, dès le début d'octobre, je fixais, d'une part, avec votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales, la date de mon audition, d'autre part, avec les sept organisations présentes à Grenelle au mois de mai, la date de consultations séparées avec chacune d'elles.

Ces consultations ont eu lieu aussitôt après l'examen du budget de mon ministère par l'Assemblée nationale. Chaque organisation avait reçu quelques jours auparavant un avant-projet qui n'avait pas encore été soumis à mes collègues du Gouvernement. Vous voyez qu'il s'agissait donc d'un débat entièrement ouvert. Je ne crois trahir le sentiment d'aucune des organisations qui furent alors mes interlocutrices en disant que toutes ont été satisfaites de la procédure suivie. Quelques-unes ont même exprimé à ce propos une certaine reconnaissance. Elles ont compris que, dans une matière aussi importante, qui touche de près à la vie des entreprises, mon désir - qui sera, j'en suis sûr, partagé par l'Assemblée - était de ne rien imposer aux premiers intéressés. Le Gouvernement a entendu s'appliquer à lui-même la règle de la participation. Ce mot que je prononce pour la deuxième fois - et vous verrez que ce ne sera pas la dernière, car comment se référer à une réalité sans utiliser constamment le mot qui la désigne - ce mot me conduit, avant de commenter devant vous les différents éléments du projet de loi, à le situer dans la politique économique et sociale du Gouvernement.

Politique économique d'abord, bien évidemment. Après que les consultations dont j'ai parlé eurent eu lieu, après que le Conseil d'État, puis le conseil des ministres eurent adopté le texte que je leur proposais et qui tenait largement compte des observations présentées, beaucoup pensaient - avec quelle abondance de détails ne l'a-t-on pas écrit et répété - que le Gouvernement allait plus ou moins subrepticement retirer le projet, le remiser dans ses tiroirs, ne serait-ce qu'en raison de l'ampleur de sa portée sociale. Pouvait-il en aller autrement ? Le pouvoir était en proie à une grave crise monétaire dont il ne pouvait sortir que grâce à une dévaluation du franc de l'ordre de 10, 12 ou de 15 %. Les travailleurs allaient, bien entendu, payer les frais de cette opération, puisqu'une hausse des prix, qu'on évaluait à 10 % au minimum, devait les priver des avantages de salaires obtenus au printemps. En même temps et sans nul doute, toute idée de réforme sociale allait être renvoyée aux calendes grecques, dès lors que certains projets arbitrairement attribués au Gouvernement étaient assimilés à des « aberrations ». Eh bien ! Mesdames, messieurs, rien de tout cela n'est arrivé. Le franc n'a pas été dévalué et, croyez-moi, les considérations de caractère proprement social ont pesé très lourd sur cette décision. Les mesures que vous avez votées ensuite pour le redressement de notre économie ne mettent en cause aucun des engagements que le Gouvernement a contractés en mai. Enfin, je me trouve aujourd'hui devant vous, dans les délais prévus, pour vous demander d'approuver un projet qui n'a pas la prétention d'être parfait - c'est d'ailleurs pourquoi vos commissions l'ont amendé sur un certain nombre de points et l'Assemblée nationale va en délibérer - mais dont la structure essentielle, je tiens à en remercier MM. les rapporteurs et les commissions dans leur ensemble, n'a pas été modifiée et, permettez-moi de vous le dire, ne doit pas être modifiée pour des raisons d'opportunité.

Qui ne connaît autour de soi - selon le mot fameux, regardez dans vos circonscriptions ! - des entreprises petites, moyennes ou grandes où l'exercice du droit syndical étant reconnu, des rapports de confiance réciproque entre la direction et les syndicats aplanissent les difficultés inévitables des relations professionnelles ? Nous en connaissons d'autres où des militants syndicaux, dont la foi et l'abnégation ne sont pas en cause, se laissent aller à donner ou à suivre des consignes dont l'origine et les buts ne sont pas toujours d'ordre professionnel. D'où la double intention que définit la conclusion de notre exposé des motifs, à laquelle je vous demande la permission de me référer après M. MARCENET : « Les conventions qui ont été signées récemment témoignent souvent de la volonté des partenaires sociaux d'organiser l'exercice du droit syndical dans l'entreprise... De tels accords autorisent l'espoir que, dans l'application de la loi, les chefs d'entreprise feront montre de la volonté de reconnaître les représentants des syndicats représentatifs comme leurs interlocuteurs naturels, et que ceux-ci sauront conserver à leur action dans l'entreprise un caractère strictement syndical. Si ces deux conditions sont réunies, cette nouvelle étape du développement de notre législation favorisera l'amélioration des relations professionnelles et contribuera, par conséquent, au progrès économique comme au progrès social ».

Ce n'est pas par hasard que la conclusion de l'exposé des motifs lie le progrès économique au progrès social, car il faut avoir le courage de dire que la loi manquerait son but et serait sans doute bientôt vidée de son contenu si elle tournait au désavantage de notre production, de notre productivité, de nos exportations, donc de notre économie tout entière et, par voie de conséquence, de ceux-là mêmes qu'elle a pour objet de mieux protéger. Quant à la politique sociale, d'autre part, qui constitue le second volet de cette partie de mon exposé, votre rapporteur a retracé brillamment l'évolution de notre droit syndical. J'ai peu de choses à ajouter à sa synthèse Je dirai que, pour notre droit social tout entier, le législateur français a souvent été en avance sur les pays qui nous sont comparables. Je dirai aussi que cet acquis juridique n'a pas toujours entraîné une efficacité suffisante. En effet, il ne suffit pas de promulguer des lois sociales excellentes dans leurs principes, dans leur inspiration, dans leur esprit, dans leur lettre, il faut aussi que ces lois et règlements soient appliqués effectivement et strictement après avoir été votés, et souvent à l'unanimité, par l'Assemblée nationale. Or, ce résultat demande la réunion de deux conditions. La première est que ceux pour qui les lois sociales sont faites, ceux qui en sont les bénéficiaires et les acteurs soient associés à leur application. Trop souvent, une mauvaise utilisation des lois est faite par ceux qu'elles protègent, parce qu'ils ont le sentiment de n'en pas contrôler l'exécution. Le meilleur exemple, auquel vous songez tous, est celui des comités d'entreprise. Il y a des lois sur les comités d'entreprises, il y a l'ordonnance de 1945, il y a la loi du 18 juin 1966. J'ai participé à la préparation de la première et au vote de la seconde. Mais le Président de la République, qui fut l'inspirateur de l'une comme de l'autre, a pu dire qu'elles n'étaient pas appliquées partout, tant s'en faut !

Les grandes organisations syndicales ont beaucoup parlé, ces temps-ci - et elles ont eu raison - des licenciements abusifs, en ajoutant que les sanctions paraissaient à beaucoup trop légères et surtout trop tardives. Voilà pourquoi le Gouvernement estime qu'il est devenu indispensable pour l'efficacité des lois passées comme des lois futures, d'associer les partenaires sociaux à l'exécution des lois qui les protègent. Tel sera le but des nouvelles juridictions sociales dont nous vous proposerons la création lors de la session de printemps. La deuxième condition de l'efficacité des lois sociales est que, dans l'entreprise elle-même, chacun comprenne que le progrès social est lié au progrès économique. Pour les chefs d'entreprise, cela signifie qu'il n'y a pas de réussite possible sans un climat de paix sociale ; pour les travailleurs, cela signifie qu'il n'y a pas d'amélioration durable des conditions d'emploi et de travail dans une entreprise en déclin ou en difficulté. Il est donc essentiel que les relations professionnelles soient assainies grâce à une meilleure connaissance par les employeurs et les travailleurs des problèmes de leur situation respective. Cela implique que les travailleurs soient informés complètement et directement de la marche de leur entreprise et soient même consultés sur certaines décisions qui entraînent des effets importants pour leur avenir ; cela suppose aussi que les chefs d'entreprise soient mieux renseignés sur les aspirations de leurs salariés avant de prendre leurs décisions.

Voilà ce que le Gouvernement entend - il fallait le dire une fois pour toutes - par la participation des travailleurs à la vie des entreprises. Qu'il s'agisse de ce projet ou de celui sur les juridictions sociales, l'Assemblée aura amplement l'occasion d'en connaître et d'en débattre. Les intentions du Gouvernement sont loin d'être précisées sur de nombreux points et, d'ailleurs, comment pourraient-elles l'être avant que la consultation approfondie des personnes et des organisations intéressées ait pu se dérouler ? C'est donc je le répète, à sa session du printemps prochain que le Parlement sera invité à se prononcer sur ces projets. Qu'il me suffise de dire pour l'instant que, dans l'esprit du Gouvernement, tout dans ces deux projets sera conçu pour l'efficacité sociale ; rien ne sera conçu contre l'efficacité économique. Tous les dirigeants qui ont pris le soin d'étudier la gestion sociale de leur entreprise savent que le prix des conversations, des réunions d'information ou de la documentation est toujours inférieure au gain de dynamisme que procure un personnel averti et conscient des réalités.

Voilà, mesdames, messieurs, comment s'ébauchent la magistrature sociale et la participation des travailleurs à la vie des entreprises. Il me reste maintenant à ouvrir le troisième volet de ce triptyque, qui, dans le temps, est bien entendu, le premier : l'exercice du droit syndical dans les entreprises.

Il s'agit du texte dont nous délibérons. J'ai rappelé tout à l'heure que l'annexe au protocole de Grenelle comprenait, entre les délégations patronales et ouvrières, des points d'accord et des points de désaccord. Pour les points d'accord, mon rôle était facile. Il me suffisait de les traduire en termes juridiques dans la loi, ce qui pouvait ici et là soulever quelques légères difficultés de rédaction, sans plus. Le plus important de ces points d'accord, c'était évidemment la reconnaissance du droit syndical lui-même, ou, plus précisément - je cite - « la garantie de la liberté collective de constitution de syndicats ou des sections syndicales dans l'entreprise ». C'est sur cette phrase que se fonde tout le projet de loi. En théorie, elle n'est d'ailleurs nullement révolutionnaire. Tout le monde sait que la liberté syndicale existe en France depuis 1884 : beaucoup savent que le livre III du code du travail, depuis 1956, mentionne l'exercice de l'activité syndicale dans l'entreprise. Mais personne n'ignore que l'absence dans notre droit d'une organisation précise des droits et des devoirs du syndicat dans l'entreprise était trop souvent interprétée - les deux rapporteurs l'ont dit et c'est une réalité qui domine notre débat - comme la négation de la liberté syndicale. Combien de fois n'avons-nous pas entendu dire - M. MARCENET l'a souligné. M. LEBAS y a fait allusion - que le droit syndical s'arrêtait à la porte de l'entreprise, que l'entreprise devait être un terrain syndicalement neutre ? Autant de formules, qui ont servi - il faut bien le dire - à justifier des mesures en définitive peu propices à la paix et au travail.

A l'inverse, privés d'une règle de conduite ayant force légale, les syndicats pouvaient, au nom de la conquête des droits fondamentaux, organiser - certains d'entre eux ne s'en sont pas fait faute - des actions néfastes à la marche des entreprises et même à l'expression démocratique de la volonté des travailleurs. Je ne dis pas que cette situation prévaut dans toutes les entreprises, bien loin de là. Je dis seulement, et de la façon la plus nette, qu'une cause importante de friction entre employeurs et travailleurs doit être éliminée demain. Et, si l'on me dit que ce sont les événements de mai qui ont provoqué cette nouvelle étape du progrès social, je répondrai qu'ils l'ont sans doute accélérée et que je m'en réjouis. Car le Gouvernement aura ainsi pu présenter un projet qui reflète sa politique, non pas en l'imposant à une catégorie sociale, ce qui aurait sans doute conduit à un échec, mais en tirant les conséquences d'un accord de principe entre les employeurs et les travailleurs eux-mêmes. Outre cet accord de principe, il y en avait d'autres, plus précis concernant, par exemple, les moyens d'expression des syndicats, la désignation de délégués syndicaux et leur protection dans des conditions analogues à celles des délégués du personnel et des membres du comité d'entreprise. Je n'y reviens donc pas pour l'instant. La discussion des articles me permettra de répondre aux questions que vous souhaiteriez me poser.

Mais je voudrais évoquer tout de suite le point de désaccord qui me semble le plus important et vous exposer la position que j'ai prise et que je maintiendrai à son sujet : il s'agit du nombre de salariés au-delà duquel la section syndicale et, par conséquent, le délégué syndical, auront droit à l'existence légale. Je dois d'abord faire remarquer que, dans l'annexe au protocole de Grenelle, aucun seuil - je dis bien aucun - n'est mentionné, ce qui ne veut pas dire que la question n'a pas été abordée. Elle l'a été, en effet, par la confédération générale des petites et moyennes entreprises qui, sans rencontrer l'accord des syndicats - je n'ai pas besoin de vous le dire - a demandé un seuil de 300 salariés, c'est-à-dire celui-là même au-delà duquel une entreprise peut être censée dépasser la dimension petite ou moyenne. Si j'avais voulu m'en tenir à la lettre - ou plutôt à l'absence de chiffre - de l'annexe - et peut-être me le reprochera-t-on sur certains bancs - je vous aurais présenté un projet qui aurait prévu la désignation de délégués protégés - un par section syndicale - chez le commerçant, l'agriculteur ou l'artisan qui recourt aux services d'un seul salarié, voire de cinq ou de dix. Je n'ai pas voulu le faire, et cela pour une raison qui ne doit rien à la doctrine et tout au bon sens : c'est qu'une loi de ce genre aurait été strictement inapplicable, qu'il n'y a rien de plus dangereux que d'édicter une loi sociale qui tombe en désuétude en raison même de son « inapplicabilité. »

Imaginez un instant combien il me faudrait d'inspecteurs du travail - je sais que leur nombre est insuffisant, mais pas tout à fait à ce point - pour vérifier que le garagiste de votre village ou de votre quartier a bien passé accord pour l'octroi des panneaux d'affichage, que la vendeuse de votre librairie, la secrétaire de votre dentiste peut librement se distribuer et même le journal de son syndicat. C'était

proprement irrecevable. Il fallait donc un seuil. Mais lequel ? Si j'ai choisi celui de 50, c'est en me référant aux textes et aux faits. Les textes sont ceux qui sont relatifs aux comités d'entreprise : l'ordonnance de 1945 qui les rendent obligatoires au-delà de 50 salariés et la loi du 18 juin qui institue les délégués syndicaux auprès des comités d'entreprise. A vos prédécesseurs, dont j'étais d'ailleurs, comme au mien moi-même, il a semblé que ce seuil de 50 était celui en deçà duquel il n'y avait guère de structure syndicale possible. En fait, guère d'entreprise au sens moderne du terme. Les faits que j'ai observés avec attention sont ceux qui m'ont été livrés à la fois par mes interlocuteurs syndicaux et par mon expérience personnelle : ils concernent les incidents entre d'entreprise et militants syndicaux, à l'occasion d'absences journalières, d'entraves à la liberté du travail, de mises à pied et de licenciements abusifs. Aucun de ces incidents n'était né dans une entreprise de moins de 50 salariés. Je ne parle pas en général ; je pense à des cas qui m'ont été signalés ou que j'ai moi-même observés. Au contraire, beaucoup, malheureusement se sont produits dans des entreprises de 80, 100 ou 200 salariés.

Il m'a donc paru impossible d'abaisser le seuil au-dessous et injuste de l'élever au-dessus de 50. En revanche, après choisi ce même chiffre en toute connaissance de cause et sachant qu'il provoquerait des protestations dans deux sens opposés - nous aurons sans doute l'occasion de le constater lors de cette discussion - j'ai introduit dans le texte des innovations qui en complètent la portée. J'ai tenté de me placer au confluent de ces deux courants contradictoires, d'ailleurs l'un et l'autre légitimes, dont le premier, issu des syndicats, se sur tout sur le plan social et le second, issu des petites et moyennes entreprises, se situe avant tout sur le plan économique. A l'égard de ceux qui me disent que les travailleurs des petites entreprises sont dépourvus de protection, j'ai tenu à placer, en tête de la loi, les dispositions du code du travail : celles-ci s'étendent à tous les travailleurs et toutes les entreprises. C'est dire que les tribunaux aujourd'hui, et - si, comme je l'espère et comme je le crois, vous voulez bien nous suivre, nous vous soumettrons un projet de loi les instituant - mesures sociales demain, en vertu de l'article 55 du livre III du code du travail, sont et seront compétents pour réprimer les atteintes au droit syndical, quelle que soit la dimension de l'entreprise.

A l'égard de ceux - peut-être plus nombreux dans cette assemblée - qui craignent que les petites entreprises ne [subissent] de charges insupportables du fait de la nouvelle loi, j'ai prévu non pas un seuil, mais deux. J'insiste sur ce point qui est probablement l'une des clefs du système. Les dispositions qui entraînent certaines obligations matérielles pour les entreprises, c'est-à-dire la fourniture d'un local pour les délégués syndicaux et l'octroi d'un crédit d'heures, ont été limitées aux entreprises de plus de cent salariés. J'ai, en outre, précisé que le crédit d'heures, mentionné dans la loi, serait un plafond et non, comme je l'avais d'abord envisagé un plancher. J'ai enfin fixé le chiffre, non à vingt comme pour les membres des comités d'entreprise, mais à onze comme pour les délégués du personnel. Je sais fort bien que ces assouplissements peuvent ne pas être suffisants. Mais la souplesse deviendrait un vice si elle compromettait les droits essentiels ouverts par le projet et les facilités indispensables à leur exercice. Tel est bien le sentiment de votre commission des affaires sociales. Je n'en dis pas plus sur ce point avant de connaître le sentiment de l'Assemblée, car je suis trop vieux parlementaire pour ne pas respecter le droit d'amendement. Je voudrais maintenant, avant de conclure cet exposé introductif apporter des précisions sur quelques points qui me semblent important, parce qu'ils ont été les plus litigieux.

D'abord, sur la notion d'entreprise, on m'a demandé d'éclaircir le sentiment du Gouvernement et la signification du texte. L'article premier mentionne toutes les entreprises occupant actuellement plus de 50 salariés, quelles que soient la base de leurs activités et leurs formes juridiques. Cette formule cible non seulement les entreprises industrielles, commerciales et agricoles, mais aussi les associations à but lucratif, les offices ministériels, les professions libérales, dont nous n'avons pas voulu, pour des raisons de forme, reprendre l'énumération qui en avait été faite dans l'ordonnance de 1945 [et dans] la loi de 1966. Mais surtout, nous avons voulu étendre le bénéfice de la loi aux entreprises publiques, qu'elles soient soumises au régime social de droit commun et notamment à la législation sur les conventions collectives, ou qu'elles soient pourvues d'un statut spécial. J'insiste sur ce membre de phrase. Le Gouvernement a donc été au-delà des engagements qu'il avait pris au mois de mai. Il s'était alors déclaré « prêt à favoriser, pour sa part, le libre exercice du droit syndical dans les entreprises publiques et la

fonction publique, sous réserve d'apporter au projet de loi les précisions et les compléments permettant sou adaptation aux nécessités de ces services ».

Cette réserve est surtout valable pour la fonction publique, qui pose des problèmes très différents de ceux des entreprises. Mon collègue M. MALAUD, en liaison avec les organisations professionnelles et syndicales, met d'ailleurs actuellement au point les textes nécessaires. Il tiendra une nouvelle réunion le 18 décembre. Aucun retard ne sera apporté par le Gouvernement à la publication de ces textes, qui ne peuvent d'ailleurs que perfectionner ce qui existe déjà. On ne saurait guère, en effet, reprocher à l'administration de méconnaître les droits syndicaux dans ses services. Il en va de même pour les entreprises publiques où les syndicats sont reconnus et siègent même souvent dans les conseils d'administration. Certes, le statut particulier à certaines d'entre elles prévoit souvent des modalités différentes de celles mentionnées dans la loi. Il a paru néanmoins opportun, pour ne laisser aucun doute sur la volonté du Gouvernement d'assurer l'exercice des droits syndicaux dans ses propres entreprises, d'inclure celles-ci dans l'application de la présente loi, sans que le délai et les réserves enregistrés au mois de mai soient maintenus. Les cas particuliers pourront facilement se régler grâce à l'article 14 de la loi qui se réfère aux conventions et accords comportant des clauses plus favorables.

Ma deuxième et dernière remarque concerne un point qui s'est révélé, toutefois, au cours des dernières semaines, moins litigieux que le précédent. Il s'agit de la notion de syndicat représentatif. Il faut qu'il n'y ait aucune espèce d'ambiguïté dans ce domaine. L'accord conclu à Grenelle entre employeurs et travailleurs - et sur ce point il s'agissait bien d'un accord - mentionnait la constitution de syndicats ou de sections syndicales dans l'entreprise à partir des organisations syndicales représentatives à l'échelon national. Je n'ai pas voulu m'écarter de la formule qui consiste à placer les cinq grandes confédérations syndicales sur le même pied. On m'a demandé au cours des négociations d'établir une discrimination entre ces cinq grandes confédérations. Certains amendements dont j'ai pris connaissance conduiraient en fait au même résultat. D'avance, je demande à leurs auteurs de réfléchir aux conséquences que ne manquerait pas d'entraîner l'adoption de ces amendements. Même si certains me conseillent encore d'établir une différence entre les centrales syndicales, selon l'audience dont chacune bénéficie dans une entreprise donnée, selon les voix qu'elle a recueillies aux élections professionnelles ou selon le nombre de ses adhérents, je reste convaincu, mesdames, messieurs, que le rôle du Gouvernement n'est pas de créer ou de mesurer la représentativité, mais de la constater.

Dès lors que certaines organisations répondent aux critères de la représentativité sur le plan national, il n'appartient au Gouvernement que d'en tirer les conséquences, sans faire aucune distinction. Toute autre attitude conduirait - et je vous rends attentif à ce danger - à je ne sais quelle immixtion dans les affaires internes des syndicats, ce qui est tout à fait contraire à nos traditions et à l'esprit même de la loi. Cette même tradition, mesdames, messieurs, consacrée par la Constitution, nous interdisait - si sur ce point j'ai éveillé certaines critiques. je plaide coupable - d'exclure du bénéfice de la loi d'autres syndicats n'appartenant pas à une confédération représentative sur le plan national mais constitués dans le cadre d'une seule entreprise ou affiliés à une organisation régionale ou nationale, dès lors que ces syndicats sont reconnus représentatifs dans l'entreprise considérée. Le deuxième paragraphe de l'article premier ne prête à aucune ambiguïté, il dispose que dans toutes les entreprises occupant habituellement plus de 50 salariés, quelles que soient la nature de leurs activités et leur forme juridique, les syndicats représentatifs dans l'entreprise bénéficient des dispositions de la présente loi. J'ai eu le sentiment en lisant certaines critiques véhémentes qu'avait appelées ce paragraphe, d'avoir innové. Or, précisément, la constatation que j'ai faite en me reportant aux textes ou aux précédents, c'est que je n'ai pas innové. Je n'avais d'ailleurs pas l'intention de le faire.

Cette notion de représentativité dans l'entreprise est bien connue du législateur et de la jurisprudence. Elle est couramment appliquée aux élections des délégués du personnel ou des membres des comités d'entreprise, puisqu'an premier tour de ces élections, les candidats doivent être présentés par les organisations syndicales représentantes dans l'entreprise. Lorsqu'il y a contestation - je connais au moins deux cas récents, et je pourrais en citer beaucoup d'autres - c'est le juge d'instance - demain, ce sera la cour sociale - qui est compétente pour la trancher. Comment forme-t-il son jugement ? Et bien, à l'aide

des fameux critères énumérés dans la loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives, loi qu'il me souvient clairement d'avoir discutée et votée, après être intervenu dans la discussion générale. Ces critères sont les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience, l'ancienneté et aussi - ce dernier critère paraîtra peut-être un peu désuet, à certains députés qui ont le privilège de la jeunesse, mais je suis convaincu que, quel que soit notre âge, il n'en conserve pas moins toute sa valeur - l'attitude patriotique pendant l'Occupation. C'est donc à ces critères et à cette jurisprudence qu'il sera fait appel pour l'application de l'article premier de la nouvelle loi. Rien n'autorise à penser que les difficultés doivent être plus grandes que pour les textes antérieurs. Tout porte même à croire, à la lumière des précédents anciens et récents, qu'aucune difficulté ne surgira pour peu qu'on n'en soulève pas artificiellement. Cette obligation où nous nous trouvons de garantir la même liberté à tous les syndicats représentatifs - je dis bien : tous les syndicats représentatifs - ne laisse pas de poser un problème dont je ne sous-estime pas l'importance. Du fait de la pluralité syndicale qui existe en France - et je garde en mémoire les développements brillants que M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a faits en ma présence lors de la discussion du texte de loi en commission - le nombre de délégués risque de se multiplier au-delà de ce qui est utile et raisonnable.

Outre ce que j'ai déjà indiqué sur les seuils et sur les crédits d'heures, nous avons introduit deux précisions supplémentaires. La première consiste à limiter à une section syndicale la représentation de chaque syndicat. Cela signifie que les sections dites catégorielles ne sont pas admises et qu'il appartient au syndicat de confier à son délégué ou, dans les grandes entreprises, à l'un de ses délégués - ce point n'a pas fait l'objet de litige au cours des entretiens préliminaires - la tâche de représenter les cadres ou les agents de maîtrise, ou telle catégorie professionnelle particulière. La rédaction de l'article 2 est parfaitement claire à cet égard. Il dispose en effet que « Chaque syndicat représentatif peut constituer au sein de l'entreprise, une section syndicale qui assure la représentation des intérêts professionnels de ses membres conformément aux dispositions de l'article 1er du livre III du code du travail. »

La deuxième précision ne figure pas dans le texte de loi, mais vous avez le droit de connaître l'intention du Gouvernement à ce sujet : il s'agit du nombre de délégués par entreprise ou par établissement pour chaque section syndicale. Il est vrai, monsieur le président, mesdames, messieurs, que ce nombre peut être considérable, mais il est la rançon de la liberté. La liberté divise. On peut s'en féliciter ou le déplorer. C'est une constatation à la fois de droit et de fait et chacun sait, au surplus, qu'en France la pluralité syndicale est la conséquence et non la cause d'une politisation regrettée par certains, voire - par beaucoup. Si cette deuxième précision concernant le nombre de délégués par entreprise ou par établissement pour chaque section syndicale ne figure pas dans le texte de loi, c'est parce qu'il s'agit là d'une disposition de caractère réglementaire, en vertu de l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'État est d'ailleurs formel sur ce point. Pour cette raison, les amendements qui tendraient à faire fixer par la loi le nombre des délégués seraient irrecevables. Mais, à mon sens, cela ne doit pas créer de difficultés. En effet, si l'article 8 du projet renvoie à un décret - de la même manière, le nombre des membres des comités d'entreprise avait été fixé par décret ; la loi est du 18 juin 1966 et le décret du 21 septembre de la même année - cette distinction est purement juridique et n'entraînera aucun retard dans l'application de la loi.

Vous connaissez d'ailleurs nos intentions : j'en ai fait part à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Elles sont de fixer le nombre des délégués à 1 entre 50 et 1.000 salariés, à 2 entre 1.000 et 3.000 à 3 entre 3.000 et 6.000, et à 4 au-delà de 6.000. Je pense que ces chiffres ne sont pas de nature à accroître sensiblement les charges des entreprises et qu'ils sont en même temps suffisants pour permettre aux délégués d'assurer leurs fonctions. En bref, ils concilient eux aussi - car c'est bien la finalité du projet de loi - la notion de progrès social et celle de progrès économique. Mesdames, messieurs, après avoir achevé la présentation du projet de loi. Je veux maintenant conclure avant l'ouverture de la discussion générale.

Le vieux parlementaire que je suis tient autant que le plus sourcilieux d'entre vous au droit de critique et d'amendement. Osera-t-il, cependant, vous demander de l'utiliser en prenant soin de ne pas mutiler le corps d'un texte équilibré, de ne pas en altérer l'esprit et - pour aller au fond de ma pensée - de ne pas en briser l'élan ? Vous le savez, les travailleurs sont toujours sensibles à un certain ton, à une certaine

chaleur. Ils en ont aujourd'hui, pour deux raisons au moins, plus besoin que jamais. D'abord, je vous le rappelle, la majorité d'entre eux ont du 30 mai au 30 juin derniers répondu une fois de plus à l'appel du général DE GAULLE et préservé la légalité républicaine, c'est-à-dire la loi du suffrage universel. Nous devons aujourd'hui leur démontrer - contrairement à beaucoup de ceux qui dans le passé, ont gagné des batailles politiques en se servant d'eux - qu'ils ont eu raison de faire confiance à la République pour répudier non pas un désordre mais deux désordres, celui qui naît de la violence et celui qui naît de l'injustice, lequel n'est pas moins authentique ni moins dangereux que le premier. Et puis - je voudrais m'exprimer ici avec mesure - lequel d'entre vous ne sent pas que l'histoire nous offre une chance à saisir ? Il s'est passé trop de choses au centre et à l'est de l'Europe pour que des millions d'hommes et de femmes à la recherche d'un horizon perdu puissent encore situer la jeunesse du monde là où un poète généreux, qui a longtemps siégé parmi vous, croyait la découvrir il y a quarante ans. La véritable question qui vous est posée est grave : sommes-nous capables ou non de prendre le relais d'une espérance perdue, d'intégrer le syndicalisme dans la vie normale de la société française et les institutions permanentes de la République - ce qui n'est pas une façon de lui ravir mais au contraire, la seule façon de lui rendre ou de lui assurer l'indépendance - et de l'associer à un ordre nouveau fondé sur la participation, c'est-à-dire, en définitive, sur la dignité sociale de chacun ?

Mesdames, messieurs, votre réponse est attendue par toutes celles, par tous ceux qui vous ont ouvert, et qui nous ont ouvert, il y a moins de six mois, le crédit de confiance le plus large, donc aussi le plus difficile à mériter, dont ait jamais bénéficié une de nos assemblées parlementaires, par toutes celles, par tous ceux qui, quand ils disent : la République, pensent aussi surtout à la paix entre Français.

Joseph FONTANET



Né le 9 février 1921 à Frontenex (Savoie). Mort assassiné le 2 février 1980 à Paris. Docteur en droit, il milite dans les rangs de la Jeunesse étudiante chrétienne. Réfractaire au Service du travail obligatoire durant l'Occupation, il rejoint le maquis de Savoie puis rallie les Forces françaises libres en Afrique du Nord après avoir été retenu prisonnier quatre mois en Espagne. En 1943, il s'engage dans l'armée du général DE LATTRE DE TASSIGNY au Maroc, participe au débarquement en Provence et combat en Alsace. En 1946, il participe à la création du Mouvement républicain populaire. Élu député de Savoie en 1956, il sera constamment réélu jusqu'en 1973. En 1963, il est un des promoteurs du parc national de la Vanoise. En 1974, l'échec de CHABAN-DELMAS et sa défaite à une législative partielle le conduisent à se retirer de la politique. Il fut secrétaire d'État à l'industrie du 8 janvier au 17 novembre 1959, ministre de la santé publique et de la population (14 avril-15 mai 1962), ministre du travail, de l'emploi et de la population (1969-1972). A ce titre, il élabore le SMIC et institue la mensualisation des rémunérations des ouvriers. Au Général qui lui demandait « comment vous reposez-vous ? » ne répondait-il pas : « en changeant de travail ». Il sera ministre de l'éducation nationale de 1972 à 1974. Alain Poher le qualifia dans son éloge funèbre de « témoin le plus pur de l'idéal démocrate- chrétien »

L'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente
(Assemblée nationale, 7 juin 1971)

M. Gilbert FAURE s'est préoccupé de la mauvaise orientation de nombreux élèves et étudiants. Or précisément la formation permanente facilitera l'orientation professionnelle parce qu'elle permettra d'éviter une spécialisation trop poussée des premières formations. Elle permettra une plus grande polyvalence de ces premières formations et par là même elle aidera les jeunes à ne pas trop vite choisir une filière d'où ils ne seraient plus ensuite en mesure de sortir. La possibilité qui leur sera offerte de s'adapter en permanence aux nécessités de l'emploi présentera pour eux une beaucoup plus grande sécurité. M. FORTUIT avait lui-même exprimé des préoccupations voisines. Je puis lui répondre qu'un effort systématique d'organisation de l'orientation scolaire et professionnelle est en cours et qu'il est fondé sur une meilleure connaissance qualitative et quantitative des débouchés. Deux centres d'études en sont chargés : le centre d'études de l'emploi et le centre d'études et de recherches sur les emplois et les qualifications qui fonctionnent sous l'égide de l'éducation nationale et de l'O. N. I. S. E. P. avec la collaboration de l'agence nationale de l'emploi. Cet effort porte déjà des fruits précieux, qui intéressent notamment les établissements de formation.

M. DUROMÉA a estimé que le projet contenait des dispositions favorables, et j'ai cru comprendre qu'il souhaitait que ces apports positifs pussent être sauvegardés grâce au contrôle effectif des actions privées de formation. Précisément, à la suite d'un accord entre le ministère du travail et le ministère de l'éducation nationale, de tels moyens d'orientation, et de contrôle sont actuellement mis en place, qui permettront d'atteindre les objectifs que souhaite M. DUROMÉA. Cette réponse vaut également pour M. LUCAS. Les problèmes de la formation professionnelle des femmes ont été évoqués par Mme TROISIER, M. FORTUIT et M. DUROMÉA. Ces problèmes ont en effet d'autant plus d'importance que le taux d'activité des femmes, qui avait d'abord baissé - en partie pour des raisons statistiques qui tenaient d'ailleurs à l'évolution de l'activité agricole dans l'ensemble de l'activité nationale - est en hausse sensible depuis quelque temps avec, comme caractéristique particulière, un nombre beaucoup plus élevé qu'autrefois de femmes mariées et même de mères de famille qui manifestent le désir de travailler. Or il est indiscutable que la formation professionnelle féminine est en retard dans notre pays. Aussi devons-nous faire un très gros effort pour rattraper le temps perdu. On a souligné l'intérêt de la mixité dans les établissements d'enseignement professionnel. Elle existe la plupart du temps et il est dans l'intention du Gouvernement de la généraliser. Mais il y a des préjugés à vaincre sur les lieux mêmes du travail. De nombreux métiers qui pourraient parfaitement accepter une main-d'œuvre féminine s'y refusent encore pour des motifs qui s'apparentent plutôt à des préjugés. Ce n'est d'ailleurs pas toujours le fait des employeurs, c'est souvent celui de travailleurs masculins attachés à certaines habitudes. Il y a donc à cet égard tout un effort d'éducation permanente à faire dans l'opinion publique pour compléter l'effort de formation professionnelle permanente appliqué à la main-d'œuvre féminine.

La F. P. A. a été mentionnée par Mme TROISIER comme l'un des moyens de formation où les femmes n'avaient pas toute leur place. Nous en sommes d'accord. Je voudrais cependant souligner que le taux de 7% des stagiaires féminines inscrites à la F. P. A., qui lui paraît à juste titre insuffisant, est néanmoins en net progrès par rapport à celui de 4 % qui était enregistré il y a deux ans. L'effort que nous faisons actuellement et que nous poursuivrons en vue de diversifier la gamme des métiers féminins devrait favoriser un meilleur recrutement de la main-d'œuvre féminine. Il est évident que la formation professionnelle permanente, telle que nous l'envisageons dans ce projet, devra bénéficier particulièrement aux femmes, d'abord parce que, plus souvent que les hommes, elles ont à compléter l'insuffisance d'une première formation, ensuite parce que la caractéristique fréquente d'une carrière féminine, qui est la discontinuité qu'impose l'obligation d'interrompre son activité quand ses charges de famille s'accroissent, rend nécessaire un recyclage et une réadaptation au moment de la remise au travail. La formation professionnelle permanente permettra précisément aux femmes qui se seront trouvées dans l'obligation d'interrompre leur activité de se réinsérer plus facilement dans la vie professionnelle, grâce à une réadaptation à leur métier qui, autrement, ne leur était pas possible. Il convient de souligner aussi, comme l'a fait Mme TROISIER, bien qu'elle les ait trouvées insuffisantes, que des mesures ont déjà été prises

pour aider les mères de trois enfants qui veulent reprendre du travail, notamment par l'octroi d'une rémunération accrue. MM. FONTAINE et CERNEAU ont opportunément souligné l'importance de la formation professionnelle pour les départements d'outre-mer, et spécialement pour leur nombreuse jeunesse. M. FONTAINE a insisté sur les problèmes d'emplois qui sont liés à ceux de la formation professionnelle. Il sait que le Gouvernement s'en préoccupe puisqu'ils ont fait l'objet d'une délibération en conseil restreint, il y a quelques semaines, à l'Elysée. Je répondrai plus en détail à MM. FONTAINE et CERNEAU lorsqu'ils défendront les amendements qu'ils ont annoncés.

M. BEUCLER a offert au Gouvernement quelques roses qui comportaient cependant beaucoup d'épines. Il lui a reproché d'abord une consultation insuffisante des partenaires sociaux. Il y a eu pourtant six mois de discussion entre les partenaires sociaux et les responsables de l'élaboration des textes dont vous êtes saisis, et des réunions très nombreuses ont été organisées, dont le couronnement a été celle du conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui s'est tenue le 19 avril, en présence de tous les membres du Gouvernement concernés. Vraiment, mises à part des modalités de détail dans la rédaction du texte, on peut dire que les partenaires sociaux ont été informés sur l'ensemble de ces dispositions et que le Gouvernement n'a cessé de montrer qu'il était prêt à rechercher, sur tous les points pouvant prêter à difficulté, les améliorations de nature à rendre ces textes tout à fait aptes à fournir le service que l'on en attend. M. BEUCLER craint que la politique contractuelle ne soit détériorée en raison d'une sorte de télescopage entre l'accord du 19 juillet 1970 et les textes que nous proposons. Je me suis déjà expliqué sur ce point. Je vous demande de considérer, comme je l'ai souligné, que le congé de formation institué par la loi de 1966 s'adresse à tous les salariés et que l'accord lu 9 juillet 1970 ne couvre qu'une fraction de ceux-ci. Comment était-il possible alors de ne pas prendre le décret prévu par la loi de 1966 puisque un tiers des salariés, soit environ cinq millions d'entre eux, si l'on s'en était remis au seul record, seraient demeurés à l'écart de dispositions qui étaient cependant faites pour eux ?

J'ai expliqué comment, mis à part certains points importants, mais limités, le Gouvernement avait eu le souci de respecter l'équilibre de l'accord et de préserver l'autonomie de la politique contractuelle, comme l'a montré son attitude vis-à-vis du problème du congé-enseignement qu'il a voulu laisser dans le champ de la politique contractuelle, contrairement à ses intentions premières : en effet, dès qu'il a su que l'avenant du 10 avril concernant les cadres avait commencé à régler ce problème et que les solutions adoptées constituaient un élément important de l'équilibre de l'avenant, il n'a pas voulu revenir sur ce problème. J'entends que ce débat confirme encore le souci du Gouvernement, par une bonne articulation du champ de la politique contractuelle et du domaine d'intervention de la loi et du règlement, de démontrer la volonté des pouvoirs publics, non seulement de respecter, mais de consolider cette politique contractuelle qui, vous le savez, fait partie de sa philosophie sociale. Quant au financement, vous avez, monsieur BEUCLER, manifesté certaines préoccupations, qui rejoignent d'ailleurs celles de M. Olivier GISCARD D'ESTAING. Je vous répondrai plus en détail lors de l'examen des amendements qui touchent à cette partie essentielle du projet. Je répète seulement que les chiffres cités dans le projet ne sont pas arbitraires : ils ont été soigneusement calculés, partir du coût de développement de l'accord signé par les partenaires sociaux le 9 juillet 1970. Il n'est pas besoin d'être grand mathématicien pour comprendre que lorsqu'on envisage que 2 % des salariés pourront se trouver simultanément en formation cela coûtera certainement plus que les 2 % prévus dans le texte au titre de la contribution des employeurs. Nous en reparlerons demain, mais d'ores et déjà vous avez là un point de repère qui montre que les chiffres n'ont pas été inscrits à la légère.

Et puis, il y a le VIème Plan, qui prévoit plus que le doublement des moyens actuels de formation professionnelle. Je vous assure que le ministre responsable de l'emploi ressent d'une manière plus pressante encore que d'autres combien est urgent de renforcer ces moyens de la formation professionnelle. Nous n'avons pas de temps à perdre. Si nous avons laissé cette politique de formation permanente se développer uniquement au rythme spontané des initiatives locales, sans une certaine stimulation, voire une certaine obligation, nous n'aurions jamais pu atteindre notre objectif dans les délais indispensables. Quant à votre crainte d'un gaspillage, je répète ce que j'ai dit, et j'y reviendrai demain : nous avons tout fait, au contraire, pour que les dispositions qui régiront l'utilisation de la contribution à laquelle les entreprises seront assujetties permettent, dans les professions, dans les entreprises où, au début, il n'y aura

pas encore tellement besoin de formation, une utilisation sous forme d'équipement, de formation de formateurs. En quelque sorte, on sèmera un grain qui fera lever les récoltes grâce auxquelles, demain, il sera possible de répondre aux besoins qui, entretemps se seront manifestés.

Je n'hésite pas à dire que c'est une chance exceptionnelle pour ces secteurs, jusque-là privés de moyens de formation, que de pouvoir en constituer pendant quelques années, le temps que naisse et se développe progressivement le désir des entreprises et de leur personnel de pouvoir recourir à la formation permanente. Si nous n'avions pas, dès le début, prévu des moyens suffisants pour assurer la mise en place des moyens qui seront nécessaires demain, le retard que connaissent actuellement ces entreprises et ces professions aurait été irrattrapable puisque tous les besoins se seraient manifestés au même moment, alors qu'il n'y aurait plus de crédits disponibles pour susciter les instruments de formation. Par conséquent, une sorte de goulet d'étranglement se serait produit, qu'il aurait été trop tard pour dégager. M. CARPENTIER craint que les dispositions proposées n'aboutissent à une certaine éviction de l'éducation nationale du champ de la formation permanente. Avec l'autorisation de mon collègue secrétaire d'État à l'éducation nationale, je dirai que c'est justement en vue de renforcer l'action des services publics pour le développement de la formation permanente qu'ont été prises les mesures spécifiques qui figurent à l'article 6 : mobilisation des moyens publics, notamment de ceux qui dépendent du ministère de l'éducation nationale et du ministère du travail ; création d'un poste de directeur délégué à la formation continue à l'éducation nationale ; mise au point d'une formation de formateurs commune aux divers départements. D'ores et déjà la direction de la formation continue du ministère de l'éducation nationale organise de tels stages de formation de formateurs, auxquels, sur le plan technique, la F. P. A., dans certains cas, peut prêter son concours.

Certaines actions tests sont prêtes à être immédiatement entreprises. Nous pensons, contrairement à vos craintes, qu'il est indispensable que les moyens très importants de l'éducation nationale soient réellement mis à la disposition de l'œuvre de formation permanente, qui est considérable et qui a besoin de s'appuyer sur tout ce capital pédagogique que représente le service public de l'éducation nationale, étant entendu que l'éducation nationale elle-même trouvera dans ce nouveau champ d'action la possibilité de féconder encore son enseignement, grâce à un contact plus étroit avec la vie professionnelle. M. GRANET a trouvé insuffisantes certaines dispositions de notre texte, et j'ai retenu surtout ce qu'il a dit en matière de régionalisation et de participation. Je crois, monsieur GRANET, que vous êtes trop sévère à l'égard d'un texte dont vous n'avez peut-être pas encore perçu toutes les virtualités. En matière de décentralisation, ce projet crée un comité départemental de la formation professionnelle et de la promotion sociale, qui complète celui qui existe déjà au niveau régional. Voilà donc deux excellentes institutions de décentralisation, qu'il faudra, évidemment, utiliser. En matière de décentralisation, ce projet indique - mais cela peut être encore plus explicite et je crois qu'un amendement a été déposé dans ce sens - que les conventions ne sont plus uniquement signées au niveau de l'administration centrale. Au demeurant, elles sont déjà signées par le préfet de région dans six régions d'expérience et, au-dessous d'un certain plafond, dans toutes les autres régions. C'est dire que, là également, nous avons fait un grand pas dans la voie de la déconcentration. Quant à la participation, il est indiscutable que la politique contractuelle - j'ai rappelé le rôle considérable qu'elle a joué dans cette affaire - en est une des manifestations, et je crois que, contrairement à ce que vous appréhendez, ce texte est une source de dynamisme local et de participation accrue.

M. ROYER a souhaité l'organisation d'une meilleure coordination départementale en matière de formation professionnelle et d'emploi. Ce que je viens de dire à M. GRANET doit lui donner également satisfaction. C'est en effet un progrès que d'avoir créé ce comité qui sera l'organe consultatif essentiel, pour tous ces problèmes, sur le plan départemental. Mais je me sépare quelque peu de M. ROYER lorsqu'il semble considérer que l'action de formation professionnelle et toutes les actions concernant l'emploi sur le plan local peuvent être conduites dans le cadre du département. En effet, un tel cadre, pour utile qu'il soit - et nous en prouvons l'utilité en créant le comité départemental - est cependant trop restreint dans de nombreux cas. C'est ainsi que de nombreuses zones d'emploi chevauchent les frontières de plusieurs départements ; c'est ainsi que de nombreux instruments de formation, dès lors qu'ils dispensent un enseignement tant soit peu spécialisé, sont nécessairement à recrutement

interdépartemental. C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire de donner, en ce qui concerne cette politique locale de la formation professionnelle et de l'emploi, un rôle important au comité régional, et c'est d'ailleurs la solution qu'ont adoptée également les partenaires sociaux. Il est bon, pour des raisons évidentes, qu'il y ait correspondance entre les niveaux de décision que choisit l'administration et les niveaux de décision que choisissent les partenaires sociaux. Mais cela ne veut pas dire que le domaine départemental soit négligé : les premières dispositions que j'ai évoquées prouvent qu'il n'en est rien.

M. GISSINGER a eu raison de rappeler que le C. N. A. M. - le Conservatoire national des arts et métiers - qui a rendu de très grands services dans le domaine de la promotion sociale, organisait ses cours dans de telles conditions que ceux qui les suivaient devaient souvent consentir un effort extraordinaire. C'est une des raisons pour lesquelles nous voulons maintenant que ces stages de formation, de perfectionnement, de promotion et tous les autres puissent être organisés, à temps plein, aux heures normales de travail ; les mesures concernant le congé-éducation - entre autres l'autorisation d'absence - permettront d'atteindre cet objectif. Je crois que ces conditions beaucoup plus humaines et, en même temps, plus efficaces permettront de poursuivre la belle œuvre que le C. N. A. M. a largement commencée. Quant au régime des indemnités de stages, dont vous avez souligné qu'il n'était pas encore parfait, on peut dire, me semble-t-il, qu'il a été amélioré au cours des mois précédents. Il était, en effet, inévitable qu'un nouveau régime comme celui-là, imposant une certaine novation administrative, ait besoin d'une période de rodage. Je pense que, sur ce point, nous sommes sur la voie d'un très grand progrès. Mais nous restons toujours prêts à examiner les suggestions qui pourraient nous être présentées et qui permettraient d'apporter de nouvelles améliorations.

Je crois avoir répondu à tous les orateurs et je vais conclure. Je constate, mesdames, messieurs, que ce débat a fait apparaître, d'une part, la très large adhésion de l'Assemblée nationale, non seulement au principe, mais aux dispositions essentielles de ce projet, et, d'autre part, son souci, déjà traduit par votre rapporteur, de rechercher, avec le Gouvernement, certaines simplifications et certaines améliorations. Je suis certain que l'esprit de collaboration qui s'est ainsi manifesté lors de la discussion générale se retrouvera, demain, lors de l'examen des articles et nous permettra de doter la nation de l'instrument législatif complet qui lui donnera les moyens de réaliser ces deux conditions du bien-être social dans un pays moderne : l'efficacité du travail des hommes et la promotion humaine des travailleurs.

Edgar FAURE



Né le 18 août 1908 à Béziers (Hérault). Décédé à Paris le 30 mars 1988. Avocat à 21 ans (le plus jeune de France), il témoigne en faveur de Pierre MENDES FRANCE en 1941. Chef du service législatif du gouvernement provisoire à Alger (1944), il est procureur général adjoint français au Tribunal militaire international de Nuremberg (1945) chargé de juger les criminels de guerre du IIIe Reich. Élu député radical du Jura (1946-1958), il devient secrétaire d'État aux finances (1949), ministre du budget (1950-1951), ministre de la justice (1951-1952), ministre des finances (1953-1954, 1958), des affaires étrangères (1955) ; il sera deux fois Président du Conseil (20/01-08/03/1952 et 23/02/1955-01/02/1956). A cette occasion il crée les circonscriptions d'action régionale pour servir de cadre géographique aux actions de programmation économique et aux investissements publics, ancêtres de nos régions actuelles. Partisan du retour du Général DE GAULLE, il est ensuite élu sénateur du Doubs (1959-1966 puis 1980-1988) puis à nouveau élu député (1967-1980). Ministre de l'agriculture (1966-1968), de l'éducation nationale (1968-1969), il devient ministre d'État, ministre des affaires sociales (1972-1973). Il s'efforcera alors de conjuguer l'économie avec le social et met en place un « nouveau contrat social » en améliorant le calcul de la retraite en faveur des salariés, en mensualisant le SMIC et en l'augmentant plus que le salaire moyen ; en décidant l'égalité de salaire entre hommes et femmes ; et enfin, en étendant la participation et l'intéressement des salariés dans l'entreprise. On lui doit la généralisation de la retraite complémentaire, l'indépendance du Maroc, l'entrée définitive de l'agriculture dans la CEE et la réforme de l'Université de 1968. Président de l'Assemblée nationale (1973-1978), il est élu à l'Académie française en 1978. Il laisse des Mémoires (1982). Il a marqué plusieurs décennies de la vie politique et sous des étiquettes variées, il restera l'une des principales figures politiques de la IVe République et des premières années de la Ve République.

L'aménagement du temps de travail (Conférence internationale du travail, 26 septembre 1972)

Monsieur le Secrétaire général, mesdames et messieurs les délégués,

M. VAN LENNEP m'avait proposé de participer à cette séance inaugurale de la Conférence internationale sur l'aménagement du temps de travail et j'ai répondu avec plaisir à son aimable invitation. Vous voudrez bien considérer que ma présence ici est d'abord la marque de l'intérêt que le Gouvernement français porte aux travaux de l'O.C.D.E. Elle est aussi, peut-être, celle de mon attention particulière aux travaux de l'O.C.D.E. en général puisque j'ai eu très souvent l'occasion d'y participer au titre de diverses qualités, ministérielle ou autre. Il n'y a pas si longtemps, je me trouvais dans cette salle comme l'un de vos experts, en somme, à la suite de l'étude du système d'enseignement du Japon. Maintenant je ne me trouve plus dans la position d'expert mais dans celle de ministre. Je ne dis pas qu'elles soient totalement incompatibles mais il est certain que ma compétence est probablement moins forte dans ce domaine des affaires sociales, où je suis depuis assez peu de temps. Heureusement, je suis assuré de votre indulgence en premier lieu ; en second je suis assisté d'un très grand spécialiste de ces questions, un homme d'une compétence bien connue, M. Jacques DELORS ; et enfin j'ai eu le plaisir d'entendre l'exposé de M. ELDIN et j'ai pu constater que les approches que nous avons de ces problèmes étaient à première vue fort concordantes.

Parmi les activités de votre organisation j'ai relevé le programme dit « employeur-travailleurs », programme qui est proposé par la direction compétente, en liaison avec deux organes consultatifs et qui comporte des missions et des réunions d'études avec la participation des représentants patronaux et ouvriers des pays membres. Ce programme est également ponctué tous les deux ans environ par une conférence internationale multipartite où est débattu un thème répondant aux préoccupations conjointes des États et organisations professionnelles. Ainsi après avoir traité, lors des deux précédentes conférences, de la politique de main-d'œuvre et de la formation permanente, vous avez choisi d'examiner cette fois les problèmes liés à la répartition du temps de travail, avec les différents aspects, que vous évoquiez tout à l'heure, des divers modes d'aménagement au cours de la journée, au cours de la semaine, au cours de l'année, au cours de la vie.

Cloisons. Quel sujet considérable ! Car le temps c'est également l'homme lui-même, comme disait Karl MARX « l'heure d'un homme c'est l'homme d'une heure ». Et nous abordons donc certainement un des sujets les plus considérables, non seulement au point de vue économique, mais au point de vue social et humain de notre période. La première réflexion qui s'impose à l'esprit à ce sujet me paraît être la nécessité de dépasser la conception des cloisonnements rigides. Cette conception a été longtemps en vigueur. Il y a d'abord le cloisonnement par l'âge et notre société, malgré son modernisme, est encore très contrainte par ce préjugé, cette habitude du cloisonnement en trois âges : il y a d'abord l'âge où l'on étudie, où l'on n'est pas encore entré dans la vie active ; cet âge, pour la majorité de la population était jadis très court, maintenant il est partout beaucoup plus long puisqu'il va dans la plupart des pays jusqu'à seize ou dix-huit ans encore qu'en réalité il va beaucoup plus loin pour une forte partie de la population au-delà de la scolarité obligatoire. Et cependant, reste dans l'idée mythologique que pendant cette première partie de la vie on étudie et on ne travaille pas ; dans la seconde partie, alors on travaille et on n'étudie plus du tout et enfin il y a une troisième partie de la vie à laquelle on attribuait naguère moins d'importance sans doute à cause du fait que la vie humaine n'était pas aussi longue en moyenne qu'elle l'est aujourd'hui ; le troisième âge pour lequel on estimait qu'on ne travaillait pas et qu'on n'étudiait pas non plus ; et je crois qu'il faut que nous brisions cette vue traditionnelle ; de même, je pense que, sans revenir au travail des enfants dans l'industrie il est normal que les études pour la jeunesse comportent une partie pratique qui leur permette de comprendre les phénomènes du travail. De même que nous devons par la suite considérer que le travailleur sera toujours en train de s'informer et de se réinformer ; de même également qu'il faudra prévoir que le temps de la retraite n'est pas un temps de retranchement de la vie, de la vie de l'intelligence et de la vie de l'activité. Ce sont d'énormes problèmes que je ne puis seulement naturellement qu'effleurer ici.

Travail et non-travail. Mais ces cloisonnements nous les observons également dans la vie active sous la forme de l'idée rigide du temps de travail et du temps de non-travail. Il y a des moments où l'on travaille, il y a des moments où l'on ne travaille pas. Il faut que nous portions un regard beaucoup plus nuancé beaucoup plus spécifique sur tout cela. Travailler cela peut vouloir dire beaucoup de choses ; il y a différents types de travail, différents types de travailleurs, différents types de situations. Les possibilités économiques devraient répondre maintenant à une aspiration individuelle, à une conception spécifique du travail. Plusieurs législations dont la nôtre, ont avancé plus ou moins dans l'organisation de possibilités pour le travail à temps partiel. On dit en général que c'est un travail pour les femmes ; en effet, cela intéresse beaucoup de femmes parce qu'un des problèmes de notre époque est la compatibilité de la vie maternelle et de la vie de travail. Mais il n'y a pas seulement les femmes, beaucoup de personnes peuvent désirer, souhaiter, demander, une activité à temps partiel ou à temps modulé soit parce qu'elles sont plus âgées, soit parce qu'elles font autre chose, qu'elles s'intéressent à d'autres problèmes ; donc le rapport entre l'activité de travail et le temps et les autres activités humaines est l'un des grands problèmes de notre civilisation. Longtemps on s'est adressé à l'idée essentielle de pouvoir diminuer, réduire le temps du travail ; c'est une chose très utile et il faut remarquer d'ailleurs qu'on n'a pas avancé aussi vite dans cette voie qu'on a avancé dans les autres ; peut-être cela est-il dû à différents facteurs ; et parmi ces facteurs il y a le fait que la demande de la réduction du temps de travail n'est peut-être pas encore un sentiment aussi fort, une exigence aussi forte de l'homme qu'on pourrait le croire.

D'abord parce qu'il y a des travaux intéressants, que joue le phénomène de l'habitude, que l'être humain a besoin d'être soutenu psychologiquement. Et nous constatons souvent que, pendant les vacances par exemple, au bout d'une période mettons de trois semaines, il se produit une sorte de doute des travailleurs en vacances ; ces modalités lui paraissent fragiles et je ne sais pas si tellement de travailleurs sont partisans de vacances beaucoup plus longues. C'est un des problèmes que nous devons étudier quand il s'agira de savoir si le temps rattrapé sur le travail doit être consacré préférentiellement : à un grand allongement des vacances ou à un dédoublement de la période des vacances (personnellement j'ai toujours trouvé les vacances d'hiver plus stimulantes que les vacances d'été) ou si au contraire il faut laisser les vacances telles qu'elles sont et couper la semaine par les « quatre jours et trois jours » par exemple ; ou alors couper la journée, ce qui est plus commode dans certains cas, comme dans celui du travail des femmes que j'évoquais tout à l'heure. Là-dessus d'ailleurs, se brocheront d'autres problèmes : j'ai vu en lisant hâtivement vos fiches que vous étiez penché sur le fameux problème de l'étalement, que l'on redécouvre périodiquement. C'est très facile de le découvrir parce qu'il n'est jamais résolu et là aussi on croit que les choses sont faciles alors qu'elles ne le sont pas. Beaucoup de personnes croient qu'il est très simple de conduire les gens à prendre leurs vacances à des moments différents ; ce n'est pas vrai, parce que les gens veulent prendre leurs vacances aux périodes les plus agréables, et, d'autre part, ils veulent prendre leurs vacances en même temps que leurs enfants, que leurs parents, que leurs meilleurs amis, et vous les plongez dans le désarroi si vous faites des vacances beaucoup trop coupées, beaucoup trop étalées ; d'autre part, en réalité on croit qu'il est plus commode de maintenir des activités un peu ralenties pour éviter une coupure totale. Je dois vous dire que j'aime beaucoup mieux pour ma part voir mes bureaux arrêtés pendant quinze jours, trois semaines ou quatre semaines à peu près complètement et ne pas vivre trois mois au ralenti en n'ayant jamais sous la main le collaborateur dont j'aurais besoin ce jour-là.

Socialiser la croissance. Ces propos, je vous les tiens naturellement sans prétention dogmatique puisque tout cela doit être étudié, mais ce sont justement les problèmes du temps moderne ; en effet, comme vous l'avez dit tout à l'heure M. EL DIN, nous ne sommes plus en présence du seul phénomène économique ; bien sûr le développement économique nous ne devons jamais l'oublier, et le titre même de votre organisation est là pour vous le rappeler ; vous ne trouverez pas en moi ce que l'on appelle je crois un « zégiste » partisan du « zero point growth » ; seulement nous sommes probablement tous de ceux qui veulent garder le développement économique à cause des possibilités qu'il procure. Et cela permet de surmonter la crainte de ces nuisances et parmi ces possibilités entre justement celle de détruire ses propres nuisances et de secréter ses antitoxines. Mais ce n'est pas tout de maintenir la croissance et même de

compenser les nuisances, il faut qu'à travers la croissance apparaisse la solution des problèmes humains dont les aspects matériels de distribution des biens et de répartition des services ne sont que l'un des aspects et non pas l'aspect finaliste. C'est pourquoi je pense qu'il est très bon que votre organisation aborde tous les problèmes qui se rattachent à l'idée de la croissance au service de l'homme. Je me demande même pourquoi – c'est une suggestion que je me permets de faire – votre organisation ne proclamerait-elle pas cette extension de sa mission et de ses finalités. Pourquoi jusque dans votre titre vous ne trouveriez pas le moyen d'inclure peut-être ce mot « social ». C'est une suggestion que je fais et peut-être cela ne paraît-il pas avoir beaucoup d'importance mais enfin, comme disaient les anciens *nomina numina*, les mots sont davantage que les mots (traduction libre). Et c'est pourquoi je me félicite des programmes de votre comité de la main-d'œuvre et des affaires sociales. Peut-être aussi pourrait-on arriver à serrer encore davantage l'étude de ces problèmes que vous avez déjà entreprise avec tant de précision comme je l'ai vu par les fiches. Mes collaborateurs pensent que je pourrais vous suggérer – c'est à vous de voir – la création d'un secrétariat de l'aménagement du temps qui aurait les fonctions suivantes : informations mutuelles des États sur les expériences nouvelles ; étude des aspirations des travailleurs ; étude des conséquences sociales, biologiques, économiques des différents modes d'utilisation du temps ; étude des obstacles législatifs et réglementaires aux formules nouvelles d'utilisation du temps. On me propose même des encouragements à instituer un prix international – en effet, pourquoi pas ? – aux entreprises qui s'engagent dans des expériences intéressantes ; et puis surtout l'élément international est essentiel parce que tous ceux d'entre nous qui veulent faire progresser l'organisation du travail se heurtent à l'objection de la compétitivité.

C'est la nouvelle réponse des esprits traditionnels, de ceux qui pratiquent le refus systématique. Au XIX^e siècle, on nous répondait qu'en limitant la durée du temps du travail pour les enfants dans les mines on portait une grave atteinte à la liberté des pères de famille et l'on sait qu'on ne put obtenir cette réforme que lorsque les militaires se plaignirent du mauvais état physique des conscrits qui se présentaient dans les conseils de révision. Aujourd'hui l'argument du refus et du non-progrès ne cherche pas l'alibi d'une décoration juridique et d'une hypocrisie sociale ; il se place sur le pur terrain de la productivité à tout prix, de la croissance pour la croissance et on nous dit : « Ah ! Mais si vous les Français ou les autres – je veux dire les Suisses, étant donné que ce sont nos plus proches voisins géographiquement – eh bien si vous, vous décidez tout d'un coup qu'il faut que les travailleurs aient une vie plus intéressante, qu'il faut en finir avec ce travail posté, avec ce travail parcellisé, aliénant, déshumanisant – ah mais alors vos voisins, eux, ils vont continuer de travailler comme avant et ils retireront les bénéfices du travail à la chaîne que vous voulez modifier ou aménager ». Cet argument n'est d'ailleurs pas nécessairement convaincant parce qu'il arrivera un jour où nous perdrons tout de même, même économiquement, les avantages que nous attendons, comme devant résulter de formes de travail qui sont contraires à l'exigence de l'esprit humain dans l'époque où nous sommes. Et un jour, je m'excuse de me répéter, nous considérerons aussi sévèrement notre indifférence notre acceptation de ces formes de travail déshumanisantes, que nous considérons aujourd'hui l'attitude de nos prédécesseurs du siècle dernier qui s'opposaient à une réduction des horaires et qui maintenaient le travail des enfants. Mais enfin il faut vaincre tout de même cet argument de la compétitivité, prime donnée aux aliénateurs du travail, et ce n'est que par la voie internationale que vous pourrez y parvenir.

Je voudrais insister sur l'idée que je viens d'énoncer de l'expérimentation : il faut beaucoup expérimenter et naturellement quand on a expérimenté, le problème est de passer à l'application des formules qui auront été justifiées par l'expérience ; il ne faut pas qu'il y ait un peu partout des expériences-pilotes qui soient des curiosités à mettre sous vitrine mais la période expérimentale est nécessaire comme le dit un de mes compatriotes, M. FOURASTIÉ : « Nous sommes dans une civilisation des essais » ; c'est ce que je réponds quelquefois à ceux qui proposent, soit dans un domaine soit dans d'autres, des remèdes très simples mais qu'ils veulent appliquer immédiatement et à tout le monde ; je ne pense pas que ce soit possible ; mais il faut que nous poussions la recherche, la recherche en commun, l'expérimentation et ensuite la coopération dans le passage de l'expérience pilote à l'incitation générale ou même à la norme obligatoire.

Loisirs et activités. Le grand problème est tout de même celui de la non-dichotomie du temps humain, l'opposition du travail et du loisir est une opposition simpliste. Peut-on penser que certains hommes axeront l'intérêt de leur vie sur le travail, qu'ils feraient en quelque sorte un ergo-centrisme, et d'autres sur le loisir considéré comme plaisir et qui opposerait donc à, l'ergo-centrisme en quelque sorte un hétéro-centrisme – je pense que c'est la formule qu'on pourrait employer – ce n'est pas certain : il y a des gens qui trouvent plus de satisfaction dans le travail que dans le loisir quand ils auront trop de loisirs. Ce qu'on appelle une civilisation des loisirs ne peut pas se passer d'une formation à la civilisation des loisirs. Il faut se former pour travailler et se former beaucoup pour travailler d'une façon très intéressante ; il faudra se former beaucoup pour ne pas travailler. Et tout de même nous comprendrons que l'homme est fait pour l'activité et que ce qu'on appelle le loisir peut être une forme d'activité. Un homme, une femme qui s'occupent de questions sociales, qui s'occupent d'éducation autour d'eux, qui s'occupent de sport, qui s'occupent d'étudier l'archéologie de sa province – peut-on dire qu'il ne travaille pas, peut-on dire que c'est un loisir ? C'est souvent un travail acharné à ceci près que ce n'est pas un travail rémunéré. Peut-on dire que les sportifs amateurs ne travaillent pas alors que les sportifs professionnels qui font exactement la même chose, eux, travailleraient.

L'éclairage est donc très variable. Je crois pour ma part que les individus dans l'humanité qui commence appartiendront à diverses catégories : ceux qui concentreront tout sur une activité principale, qui sera à la fois leur travail et leur loisir ; il y en a, il y en aura. Rentrés chez eux ils continueront d'étudier les problèmes de leur profession, d'aller dans les réunions et naturellement dans les banquets, de voir leurs collègues et s'ils ont plus de temps ils voyageront ailleurs pour voir comment on exerce dans les autres pays la médecine, le droit ou l'astronomie, enfin l'activité qu'ils auront choisie. Il y aura d'autres êtres qui s'établiront sur une dichotomie entre deux sortes d'activités : une activité qui assure leur vie matérielle et une activité qui les intéresse autant ou même quelquefois davantage et c'est ainsi qu'il y aura même des travailleurs qui accepteront volontairement des travaux insipides, peut-être pas très agréables mais qu'ils pourront faire dans un temps assez court parce qu'on sera obligé de ménager les personnes qui feront des travaux à la fois pénibles et ennuyeux. J'en connais déjà des exemples. Il y a des personnes qui préfèrent laver des voitures dans un garage pendant quelques heures et dans la journée se consacrer à écrire des livres, à faire des études : il y aura aussi ce phénomène qui se produira. Alors nous devons affronter l'ensemble de ces profils. Mais, je me suis montré peut-être un futuriste et nous ne devons pas oublier les problèmes essentiels de l'aménagement du travail que nous avons évoqués tout à l'heure en ce qui concerne le travail plus dur, et ce qui concerne le travail des catégories qui se trouvent placées dans des conditions difficiles : par exemple les femmes chargées de famille. Je voudrais m'en tenir à ces quelques propos introductifs qui vous montrent suis davantage en état de participer à votre problématique, que je ne le suis sans doute de participer à vos conclusions ; mais j'attachais moi-même beaucoup d'importance à ce problème, j'attachais beaucoup d'importance à ce que ce soit vous qui le preniez en main et je forme le souhait très profond que de ces études il sorte des conclusions pratiques et que nous, les Gouvernants, nous ne négligions pas les suggestions qui nous seront apportées ainsi, qui surgiront de la connaissance des problèmes et de l'attachement que vous avez tous pour la promotion sociale et pour la promotion humaine dans notre époque difficile et exaltante. Je vous remercie, monsieur le Président.

L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (Assemblée nationale, 21 novembre 1972)

Mesdames, messieurs, à l'issue de cette discussion générale, je n'aurai que des propos assez brefs à tenir. En effet, le sujet est maintenant en connu, notamment grâce au rapport si complet et si remarquable de Mme Solange TROISIÈRE, rapport auquel d'ailleurs tous les orateurs ont rendu hommage. J'ai suivi avec un grand intérêt cette discussion et je remercie tous les orateurs. Ils ont tous fait un effort constructif et semble résulter de leurs propos une véritable concordance sur l'opportunité de voter ce projet de loi, sous réserve de quelques modalités. Certes, Mme THOME-PATENOTRE nous a dit, un peu malicieusement, que nous aurions attendu pour agir la proximité de période électorale. Mais, en France - il faut le remarquer - on est toujours assez près d'une période électorale. En outre, pourquoi les démocrates auraient-ils à rougir de tenir compte de l'opinion des électeurs, qui représentent la souveraineté populaire. Enfin, les dispositions contenues dans ce projet n'ont pas du tout un caractère électoral. Il n'y a ni démagogie ni incitation électorale dans ce texte.

Néanmoins, il était indispensable de le proposer et il est indispensable qu'il soit voté. Ce n'est pas pour autant que le sort de la France soit préoccupant, car notre pays présente, par rapport aux autres, un tableau plutôt satisfaisant quant à l'égalité ou, en tout cas, quant à une disparité limitée entre les rémunérations féminines et masculines. Il convient pourtant d'avancer dans cette voie importante. Plusieurs orateurs, notamment M. ROCARD, nous ont engagés à relier les origines du problème. Ce serait très long et je crois que n'est pas nécessaire. Je me rappelle, cependant mon propos de mon maître PIRENNE, le célèbre historien, « Faites attention, il faut juger la civilisation des peuples non pas d'après leur plus grande ancienneté mais d'après d'autres schémas directeurs, notamment d'après le rôle des femmes dans la société. » Aussi certains peuples de la haute antiquité lui paraissent-ils plus modernes que certains autres, même relativement modernes.

Nombre d'éléments entrent en jeu, en particulier les conditions socio-économiques, la conscience et la mémoire collective des peuples. On a même souvent dit que, dans l'esprit des Français, la loi salique jouait un rôle dans la démarcation entre le travail masculin et le travail féminin. J'ai été aussi assez intéressé par les propos de M. ROCARD sur la psychologie et je lui suis reconnaissant d'avoir donné lecture, très loyalement, d'un document syndical qui, en effet, est très frappant par sa sincérité. Il est exact que non seulement beaucoup de travailleurs estiment qu'il n'est pas tellement anormal que le travail féminin soit moins bien rémunéré, mais encore que les femmes elles-mêmes le pensent assez souvent, et pour des raisons diverses, notamment parce qu'elles cherchent un emploi moins continu, qu'elles accordent une grande importance à leur vie au foyer.

Cependant, ces raisons ne sont pas suffisantes pour que nous admettions cette sorte de résignation de leur part, car il est de fait, généralement, que les grands types d'aliénation durent en raison de la complicité des aliénés eux-mêmes. Nous avons donc le devoir de les sortir de ce type d'aliénation, même s'il se manifeste seulement par des disparités choquantes et non par des signes dramatiques. Les femmes marqueraient aussi - c'est également un sujet de réflexion, mais il faudra s'en remettre aux travaux des spécialistes - de meilleures dispositions pour certaines formes aliénantes de travail, comme le travail « en miettes » ou le travail posté, parce qu'elles auraient la faculté de se dédoubler et de vivre en même temps dans un meilleur univers. Ce sont là des sujets d'études intéressants. Puisque vous m'avez posé la question, monsieur ROCARD, je vous réponds que nous nous préoccupons en effet de tous ces problèmes qui font partie de ce qu'on appelle « l'ergonomie ». En collaboration avec M. PONCELET, je prépare un texte sur les conditions de travail et sur l'étude des problèmes relatifs aux conditions de travail. Prochainement, nous proposerons au Parlement la création d'une agence sur les conditions de travail, ayant possibilités de recherche. D'ailleurs, ce problème devra être porté sur le plan européen, tout comme celui du travail féminin.

M. FIGEAT, tout à l'heure, ainsi que d'autres orateurs auparavant, ont d'ailleurs insisté sur le fait que toutes ces questions devaient prendre la dimension européenne afin d'éviter des distorsions dans la concurrence et dans la compétitivité. Il est donc très important de suivre l'impulsion qui a été donnée par

M. le Président de la République lui-même et par le Premier ministre lors de la conférence européenne tenue au sommet. J'ai d'ailleurs été chargé, comme ministre des affaires sociales, d'assister à Bruxelles à une récente conférence des ministres des affaires sociales et je peux dire que mes collègues européens manifestent une sérieuse disposition à mettre au point rapidement le projet social européen qui normalement doit être dessiné avant la fin de l'année. Je reviens au texte du projet de loi en discussion. J'admets volontiers, comme les orateurs, que son efficacité n'est pas certaine, qu'il est aléatoire dans une certaine mesure, que nous ne savons pas exactement quel en sera le poids parce qu'il est difficile de faire entrer une règle aussi générale dans la pratique. S'il est vrai qu'il n'y aura presque plus personne pour dire, lorsque cette loi sera promulguée : « Eh bien ! Puisqu'il s'agit d'une femme, nous la paierons moins cher », le problème se présentera autrement, au travers de certains emplois et de certaines qualifications qui se trouveront être uniquement exercées par les femmes. Et si, dans ces mêmes emplois ou mêmes qualifications, des hommes apparaissent, personne n'aura l'audace, je présume, de déclarer que ces derniers recevront une prime.

Certes, il sera difficile de débusquer la réalité dans ces diverses qualifications ; certaines se compliqueront de responsabilités, souvent peu exercées, ou d'autres travaux, même s'ils ne sont pas effectivement pratiqués. Aux orateurs qui ont exprimé quelque perplexité et peut-être même un certain scepticisme, je réponds donc que je ne fais pas de triomphalisme et que je ne prétends pas que, dès que cette loi aura été promulguée, tout sera immédiatement modifié. Je sais bien que l'application sera difficile et j'ai hésité sur son opportunité à cause de ce grief éventuel. Tout compte fait, il vaut mieux que cette loi existe : nous pourrions prendre appui sur elle. Sans pouvoir garantir une totale efficacité, je crois que le résultat ne peut qu'être favorable. C'est pourquoi il faut que nous nous efforcions de rédiger cette loi de la manière la plus utile possible, afin d'en prolonger ensuite l'effet dans d'autres domaines. C'est d'ailleurs là un aspect du problème psychologique qui a fait l'objet de mon dialogue avec M. ROCARD. Des patrons assurent qu'il en a toujours été ainsi ; de nombreux ouvriers l'assurent eux-mêmes ; de nombreuses femmes aussi, qui sont déjà fort heureuses d'avoir trouvé du travail et considèrent comme normal d'être moins rémunérées.

C'est donc par la psychologie que nous devons appuyer cette offensive puisque le fond du problème est en grande partie psychologique. Je me réjouis par conséquent de l'accord général qui semble s'établir dans cette enceinte. En effet, une décision unanime échappe à la polémique partisane et agit d'autant plus sur l'opinion publique. De quels moyens disposons-nous ? A mon avis, le plus efficace est la nullité de toute convention et de toute disposition contraires à la loi, entraînant comme conséquence la substitution, c'est-à-dire le droit pour la femme salariée de recevoir la rémunération qui aurait dû normalement être la sienne. Nous disposons aussi de sanctions. Plusieurs d'entre vous, à cet égard, suggèrent des sanctions correctionnelles. Je suis à cet égard très réticent car une assez longue expérience m'a mis en garde contre la tendance à la multiplication des délits. Un célèbre historien de la civilisation grecque a dit que l'excès de la législation répressive était ou l'une des causes ou l'un des signes de la décadence hellénique. Il faut donc faire très attention à la prolifération de telles dispositions. Néanmoins, des sanctions sont indispensables. Nous pourrions appliquer des amendes, des sanctions contraventionnelles et prévoir des dommages et intérêts. Mais je ne crois pas qu'il faille vraiment faire intervenir les juges d'instruction et les tribunaux correctionnels, car il faudrait alors faire la preuve de l'intention délictueuse, ce qui n'est pas nécessaire. Avec la substitution dont je viens de parler, d'une part, et un système de sanctions pénales, mais non correctionnelles, d'autre part, étant donné que nous avons le droit, par décret, de fixer des sanctions pénales parce qu'elles ont un caractère, dit contraventionnel, tout cela ne se tient pas mal. Enfin, nous disposons du contrôle. Or, le contrôle, c'est l'inspection du travail. Vous avez tous marqué, dans le débat budgétaire, votre confiance dans les fonctionnaires de l'inspection du travail. Cette confiance est aussi la mienne et je compte beaucoup sur ce corps pour surveiller, intervenir, éviter que les affaires en viennent jusqu'aux tribunaux et introduire la loi dans la vie.

Naturellement, il y aura des prolongements. A ce sujet, on m'a posé deux questions, sur les horaires de travail et les crèches, qui sont deux aspects du même problème : la compatibilité entre la vie du foyer et la vie professionnelle active. Pour assurer cette compatibilité, les horaires de travail doivent être convenables et les femmes doivent pouvoir confier leurs enfants à des crèches. Certes, un certain nombre de personnes, notamment parmi les plus favorables aux droits des femmes, à ce que l'on appelle la

« décolonisation des femmes », sont très hostiles à l'idée de travail partiel ou à temps modulé. Pourtant, ceux d'entre nous qui sont près de la vie pratique, notamment dans les mairies, voient nombre de femmes qui voudraient travailler professionnellement, tout en gardant une, deux ou trois heures pour être à la maison et s'occuper de leur ménage.

On peut y arriver par le travail à horaires flexibles, par une certaine forme de travail à temps partiel, comme cela a été admis dans la fonction publique. Cependant, il convient que ces dispositions ne soient pas réservées aux femmes, parce qu'elles créeraient précisément un impact psychologique inverse. En outre, certaines catégories d'hommes peuvent, pour diverses raisons, avoir besoin d'un travail modulé, je pense notamment aux étudiants. Il y a donc là tout un domaine dans lequel il faut renoncer à une certaine rigidité des conceptions classiques en matière de droit du travail. En ce qui concerne les crèches, je suis très étonné de voir que les crédits d'équipement que le Gouvernement avait autorisé l'union nationale des caisses d'allocations familiales à dégager ne sont pas entièrement consommés. C'est surprenant, car de nombreuses collectivités locales seraient normalement demanderesse.

Je crois que l'explication réside dans le fait qu'il est fort difficile d'assurer le fonctionnement des crèches. Ces crédits d'équipement devraient permettre de mettre sur pied un système d'aide au fonctionnement. Telle est mon impression. Mais il s'agit là d'un domaine qui relève de la compétence de Mlle Marie-Madeleine DIENESCH, que je vais saisir de cette affaire parce que, me semble-t-il, la situation est quelque peu anormale en la matière et qu'il convient de procéder à une étude. Certains maires me disent également que l'application des règlements exige de recourir à un personnel trop nombreux et soulève des difficultés particulières qui sont très lourdes. Je ne peux pas me prononcer sur ce point, bien que j'aie moi-même procédé à certaines constatations. C'est ainsi que le docteur FEÏT, maire de Lons-le-Saunier, m'a invité dans sa ville pour voir l'une de ses réalisations : le jumelage d'une crèche et d'une école maternelle ; système qui répond vraiment à une nécessité et à notre attente. Je réponds maintenant à M. ROCARD en ce qui concerne le prélèvement de 0.1 % dont il a parlé. Pour ma part, je ne serais pas choqué par ce prélèvement dans le but d'établir un système de crèches, mais je voudrais d'abord savoir quel système nous allons préconiser. A un stade de financement aussi faible, on peut trouver plusieurs solutions, dont l'une, déjà acquise en partie, est celle de l'intervention des caisses d'allocations familiales, puisque les crédits d'équipement dégagés ne sont pas épuisés.

Telles sont les quelques observations que je voulais présenter. Je serais très heureux que l'Assemblée adopte ce texte, car il répond tout à fait à la conception de la participation en général et, vous me permettrez de l'ajouter, à celle du contrat social, c'est-à-dire à la prise en considération de toutes les situations qui ne sont pas normalement traitées par l'économie de marché. Il importe que nous tenions compte de ces aspirations, même quand elles ne s'appuient pas sur des mouvements de masse ou sur des rapports de force. Nous ne sommes plus au temps où seuls les rapports de force faisaient avancer la machine sociale, et les dernières mesures prises ou proposées par le Gouvernement le montrent bien. C'est dans de tels domaines, où il n'y a pas de conflits apparents, mais où il y a des situations de distorsion à régler, que doit se porter l'attention des gouvernants et celle des législateurs. Je me félicite que, dans ce cas, les conclusions des uns et des autres paraissent concorder.

Georges GORSE



Né le 15 février 1915 à Cahors (Lot). Décédé le 17 mars 2002 à Paris. Normalien, professeur de français puis maître de conférences au Caire, il rallie le général DE GAULLE dès 1940. Il dirige les services d'information de la délégation de la France libre au Proche-Orient. Son action au cours de la guerre sera reconnue par la médaille de la Résistance. Élu député de la Vendée à la Constituante (1945-1946) puis à l'Assemblée nationale (1946-1951). Il est nommé sous-secrétaire d'État aux affaires musulmanes dans le gouvernement BLUM (décembre 1946-janvier 1947), sous-secrétaire d'État à la France d'outre-mer dans le gouvernement BIDAULT (octobre 1949-février 1950), et délégué-adjoint de la France à l'ONU en 1950. Premier ambassadeur de France auprès de la Tunisie nouvellement indépendante (1956), il est confirmé à son poste par De Gaulle (1958) puis nommé représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes (1959-1961) puis premier ambassadeur de France en Algérie (1963-1967). Élu député des Hauts de Seine (1967-1997), maire de Boulogne-Billancourt (1971-1991), il occupera les fonctions de secrétaire d'État aux affaires étrangères (1961-1962), ministre de la coopération (mai- novembre 1962), ministre de l'information (1967-1968) puis ministre du travail (1973-1974)

Le droit de licenciement
(Assemblée nationale, 29 mai 1973)

Je ne comprends pas très bien ce droit de repentir. En effet, l'expression « en cas de démission extorquée », employée par M. LE PENSEC dans l'exposé sommaire de son amendement me paraît correspondre assez mal aux hypothèses envisagées par notre texte. Il s'agit, le plus souvent, de démissions intervenant pour éviter le scandale que provoquerait un licenciement c'est notamment le cas lorsque le travailleur a commis un délit ou une faute qui peut porter atteinte à son honneur ou à sa considération. Le salarié peut alors préférer une démission à un licenciement. Dans ce cas, il est peu probable qu'il exerce un éventuel droit de repentir. A l'appui de son intervention, M. LE PENSEC a avancé que le salarié, par ignorance de la loi - tant de sa part que de celle de l'employeur - pourrait se trouver privé des allocations de chômage. Certes, le salarié qui démissionne sans motif valable est privé des allocations de chômage. Mais il en va de même du salarié qui est licencié pour faute grave, ce qui aurait été la situation du salarié s'il n'avait pas démissionné.

Cependant, dans l'un et l'autre cas les allocations de chômage peuvent être attribuées par le préfet après avis d'une commission paritaire qui se fonde sur des considérations d'ordre familial ou social. Les droits du salarié démissionnaire à l'obtention d'une allocation de chômage, dans ce cas précis, ne seraient pas différentes s'il avait été licencié par l'employeur. En outre, le délai de repentir prévu par M. LE PENSEC me paraît peu pratique. Il serait même gênant pour les petites entreprises qui doivent remplacer rapidement le salarié démissionnaire. A mon grand regret, je ne puis accepter l'amendement.

(...)

Mesdames, messieurs, cet article relatif à la preuve est l'un de ceux qui ont provoqué jusqu'à présent les discussions les plus passionnées. Je me suis très largement expliqué sur ce point lorsque je vous ai présenté le projet de loi, mais le délai dont nous avons bénéficié depuis nous a permis, aux uns et aux autres, de reprendre des forces et, aussi, de consolider nos arguments. M. FOYER a très bien défini - je l'en remercie - la philosophie de notre texte et a évoqué, comme je l'avais fait la semaine dernière, mais en des termes bien plus précis, cette procédure accusatoire et cette procédure inquisitoire que nous distinguons maintenant. Les aspects très positifs que comporte ce projet ne semblent pas frapper M. GAU, que je remercie pourtant du crédit qu'il veut bien me porter. Ils paraissent pourtant beaucoup plus évidents si l'on veut bien intégrer les dispositions relatives à la preuve dans l'ensemble du projet de loi et les rapprocher de notre système procédural en la matière.

La charge de la preuve - je le maintiens - est profondément transformée par notre texte. Ceci résulte d'abord des dispositions qui la concernent : ni le travailleur ni l'employeur n'ont la charge de la preuve ; la recherche des éléments de cette preuve est l'œuvre commune des parties et du juge qui essaie de l'obtenir auprès des plaideurs eux-mêmes ou par toute mesure d'instruction dont il peut prendre l'initiative. Cela résulte aussi de l'obligation faite à l'employeur de motiver le licenciement - si l'employé le demande - comme M. le rapporteur l'a très bien démontré. Monsieur GAU, la situation de 1973 est très différente de celle de 1928, en raison de la conjonction entre les dispositions que vous connaissez et l'obligation de motiver. Certes, d'éminents juristes, penseront autrement. Mais si l'on n'est pas un éminent juriste, on peut se demander ce qui se passera dans la pratique : que fera le juge qui doit se prononcer sur le caractère réel et sérieux du motif ?

Son premier soin sera évidemment de se tourner vers l'employeur et de lui dire: « Vous alléguiez que votre ouvrier a commis telle faute ; elle est déniée par votre adversaire : sur quels faits, sur quels témoignages pouvez-vous vous appuyer pour démontrer cette assertion ? » Des lors, l'employeur aura, en matière de preuve, une responsabilité particulière au cours du procès. C'est évident et, pour la jurisprudence, cela résultera de tous les travaux préparatoires et de nos délibérations actuelles. Certes, le juge devra contrôler les éléments de preuve fournis par l'employeur et procéder, s'il le faut, à des enquêtes complémentaires. Mais, en définitive, la carence de l'employeur - s'il y a carence - devrait tourner à l'avantage du salarié. Le débat dans lequel l'opposition voudrait nous entraîner est en fait une

querelle d'école et non une querelle de fond. Les nouvelles règles de la procédure civile contenues dans un décret de septembre 1972, applicables aux juridictions prud'homales corroborent cette opinion. On lit, dans l'article 2, que « les parties sont tenues d'apporter leur concours aux mesures d'instruction sauf au juge à tirer toute conséquence d'une abstention ou d'un refus. »

L'employeur de mauvaise foi ne pourra plus, par ses réticences, faire échec à une demande justifiée de dommages-intérêts. Le juge pourra tenir compte d'une attitude peu coopérative dans la recherche de la preuve : dans ce cas, c'est l'employeur qui subira l'échec, bien que la preuve déterminante pour la solution du litige n'ait pas été produite et qu'un doute puisse subsister sur le caractère injustifié du motif. Le texte que propose le Gouvernement répond à cette tendance moderne de la procédure civile qui, à l'égal de la procédure administrative, donne au juge un rôle plus actif. Pour ne pas reprendre la parole ultérieurement, je répondrai maintenant à certains arguments qui ont été évoqués au cours de la discussion générale, concernant les législations étrangères, auprès desquelles la nôtre ferait figure de parent pauvre.

Effectivement, la loi italienne renverse la charge de la preuve, mais permettez-moi de dire sans vouloir vexer nos amis italiens, qu'en Italie - et cela arrive en France même - certaines lois ne sont pas très couramment appliquées. La loi allemande, quant à elle dispose que l'employeur est tenu d'établir la preuve des faits sur lesquels se fonde le congédiement. Mais on ne peut apprécier la portée réelle de cette disposition sans observer que la législation allemande - on l'a rappelé tout à l'heure - prévoit une information du conseil d'entreprise chaque fois que l'employeur envisage un licenciement. Si le conseil d'entreprise approuve le projet de licenciement, l'employeur peut contraindre le salarié à quitter l'entreprise, si celui-ci ne l'a pas fait de son propre gré. Le salarié peut alors saisir le tribunal du travail, malgré cet avis du conseil d'entreprises, pour demander des dommages-intérêts.

Mais l'expérience montre que le tribunal, dans ce cas, suit très généralement l'avis du conseil d'entreprise. En revanche, si l'employeur, malgré la protestation du conseil d'entreprise contre le licenciement, congédie le salarié, il lui communique l'avis du conseil : le salarié peut alors introduire devant le tribunal une action en contestation de la validité du congé. Or le fait de licencier un salarié malgré l'opposition du conseil d'entreprise constitue un licenciement antisocial, c'est-à-dire injustifié. Le salarié bénéficie d'une « présomption d'innocence », et il appartient à l'employeur de prouver devant le tribunal la justesse du motif de licenciement. En pratique, on le voit, la charge de la preuve ne pèse réellement sur l'employeur que dans le cas d'une protestation du conseil d'entreprise contre le licenciement. A l'inverse, le licenciement autorisé par le conseil d'entreprise est présumé justifié, ce qui rend bien symbolique la charge de la preuve qui pèse sur l'employeur.

En fait, mesdames, messieurs, les choses ne sont pas entièrement comparables, et c'est précisément ce que je voulais démontrer. D'ailleurs, je rappelle que ni l'une, ni l'autre des législations que je viens d'évoquer ne fixe de minimum pour l'indemnisation. En avance sur certains points, elles sont en retard sur d'autres. Je maintiens donc que nous pourrions subir sans gêne la comparaison avec toute autre législation du travail à la condition que vous vouliez bien voter le texte de l'article et, par conséquent rejeter les amendements en discussion.

Michel DURAFOUR



Né à Saint-Etienne (Loire) le 11 avril 1920. Mort le 27 juillet 2017. Diplômé de la faculté de droit et de l'École libre des sciences politiques, il s'engage auprès des radicaux-socialistes en 1947. Adjoint au maire de Saint-Étienne de 1947 à 1964 puis maire de cette commune de 1964 à 1977, il sera aussi sénateur de la Loire de 1965 à 1967 puis député de ce département de 1967 à 1974 puis en 1978-1981. Ministre du travail (1974-1976) puis ministre de la fonction publique et des réformes administratives (1989-1991), il devient conseiller d'État en service extraordinaire à partir de 1992. Il est aussi romancier sous divers pseudonymes.

Le licenciement économique (Assemblée nationale, 12 novembre 1974)

Mesdames, messieurs, le débat qui s'ouvre aujourd'hui sur le projet de loi relatif aux licenciements pour cause économique constitue la suite logique celui que nous avons eu hier sur la situation de l'emploi. Le projet qui vous est soumis est, en effet, l'un des éléments majeurs de la politique de sauvegarde de l'emploi dans laquelle est engagé le Gouvernement. Je remercie le rapporteur, M. René CAILLE, de son exposé complet, objectif et rigoureux.

L'évolution du marché du travail, que nous avons évoquée suppose que des mesures soient prises afin de contenir autant est possible l'un de ses facteurs. En effet, si, dans les années passées, les licenciements collectifs recensés, c'est-à-dire ceux de plus de vingt personnes, ont touché 3 500 travailleurs par mois en moyenne, leur nombre et leur importance ont eu tendance à s'accroître au cours des derniers mois : 4 800 en juillet, 3 600 en août, 6 400 en septembre et près de 10 000 en octobre. Mais, quand bien même cette évolution ne se serait pas produite, il nous aurait fallu considérer que le mouvement spontané de notre économie et le processus de restructuration industrielle engagé depuis des années sont la source d'une mobilité, non pas volontaire mais subie, de l'emploi et, par conséquent, des travailleurs.

Par ailleurs, il est constant que la croissance économique et l'amélioration du sort de chacun s'accompagnent d'un désir de sécurité plus grand, qui est d'autant plus légitime que le progrès paraît tout à la fois en compromettre et en autoriser la réalisation. Ce paradoxe est tout à fait caractéristique du domaine de l'emploi : la croissance en modifie de plus en plus rapidement les structures. Elle provoque le déclin de certaines activités et de certains métiers et suscite le développement d'autres professions : elle attire vers l'activité de nouvelles catégories de la population ou en repousse d'autres vers l'inactivité. Mais, dans même temps, elle dégage les moyens propres à corriger les excès de ces mouvements et à réduire l'aspect néfaste qu'ils auvent comporter. Mais il faut pour cela que les partenaires du monde économique et social s'attachent à cette entreprise qui consiste à la fois à prévenir les dangers et à réparer les accidents, voire à les (...) pour en éviter la répétition. Cette tâche complexe et délicate, l'État ne peut la mener à bien seul : en raison, d'abord, de la diversité des situations, mais aussi parce que l'efficacité du système de protection implique la participation même de l'entreprise atteinte par le mal et parce que le droit et les faits commandent que l'on associe au débat ceux qui en sont le centre, je veux dire les travailleurs menacés de licenciement.

Cette intention, manifestée par M. GISCARD D'ESTAING lors de la campagne électorale, a fait l'objet d'une décision du conseil des ministres, le 19 juin dernier. L'impulsion qui a été donnée s'est déjà exprimée par la signature de deux accords contractuels et trouve son aboutissement dans le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis. Avant d'en exposer l'économie, il me paraît souhaitable de rappeler les mécanismes du régime en vigueur, car ce domaine est caractérisé par une interpénétration grandissante de la convention d'origine contractuelle et du droit du travail d'origine législative et réglementaire. En effet - et c'est peut-être un signe des temps - la coexistence d'autrefois de ces deux sources du droit laisse peu à peu la place à des interactions, à une sorte d'osmose qui, certes, n'est pas faite pour clarifier le débat juridique, mais qui donne certainement une expression plus vivante de la réalité économique et sociale, ainsi que M. le rapporteur l'a souligné.

Le projet de loi qui vous est soumis accentue cette tendance, comme une recherche d'une plus grande communauté parmi les principaux acteurs de la vie sociale. J'ai cru comprendre que M. René CAILLE partageait cette préoccupation. Pour plus de clarté, je distinguerai simplement, en ce qui concerne le dispositif actuel, les mécanismes qui ont été élaborés par la voie conventionnelle et ceux qui sont inscrits dans le code du travail. Dès avant 1969, quelques branches industrielles confrontées à de difficiles problèmes de restructuration, comme la sidérurgie, avaient organisé un dispositif tendant à aménager la sécurité de l'emploi des travailleurs menacés de licenciement. Il fut ensuite convenu, dans le protocole de Grenelle de mai 1968, que les organisations syndicales de salariés et d'employeurs se retrouveraient rapidement pour rechercher ensemble, au niveau interprofessionnel, un accord de ce type. Cet accord fut conclu le 10 février 1969. L'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de

l'emploi représente un jalon fondamental de la politique contractuelle, dans la lignée de l'accord de 1958 relatif à l'assurance-chômage et de l'accord de 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel. Il fut signé par le C.N.P.F., la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et par toutes les organisations syndicales de salariés. Celles-ci déclarent dans le préambule : « Les parties signataires sont convaincues qu'une politique active de l'emploi s'impose dans une économie en mouvement ; une telle politique doit viser à l'utilisation optimale des capacités de travail et, par conséquent, à la réduction des périodes de non-emploi. Elles affirment leurs responsabilités respectives en ce domaine. »

Cette notion de responsabilité respective doit être soulignée, car elle était nouvelle et s'est retrouvée, par la suite, jusqu'au projet de loi qui vous est soumis. L'accord de 1969 introduit trois séries d'innovations. En premier lieu, il prévoit la création de commissions paritaires de l'emploi, nationales et régionales, qui doivent faciliter la solution des difficultés que peuvent rencontrer les travailleurs dans le domaine de l'emploi. Ces commissions qui doivent suivre et étudier l'évolution de l'emploi, ont également pour mission de concourir au reclassement des salariés lorsqu'il n'est pas passible d'éviter un licenciement collectif d'ordre économique. Il s'agit essentiellement l'une structure de concertation. En deuxième lieu, l'accord de 1969 précise le rôle du comité d'entreprise. Celui-ci doit être non seulement informé, mais aussi consulté. Un délai dit de prévenance ou d'information, doit s'écouler entre la réunion du comité d'entreprise et la décision du chef d'entreprise. Ce délai varie de huit jours à trois mois, selon la cause du licenciement envisagé, conjoncturelle ou structurelle, et selon le nombre des travailleurs concernés, soit de dix à plus de trois cents. En troisième lieu, cet accord apporte aux travailleurs un certain nombre de garanties. C'est ainsi qu'il est prévu que l'entreprise doit s'efforcer de réduire autant que possible le nombre des licenciements, réaliser des mutations internes, organiser des formations, rechercher le reclassement externe des salariés en s'appuyant sur les organismes publics. Elle doit accorder à ces travailleurs une priorité de réembauchage pendant un an et compenser pendant un certain temps les pertes de salaires entraînées par une mutation interne. Elle doit mettre à l'étude les suggestions du comité d'entreprise. Enfin, la commission paritaire de l'emploi peut être saisie si une solution satisfaisante n'est pas intervenue au niveau de l'entreprise.

Cet accord ambitieux a, depuis sa signature, été efficace et a provoqué la conclusion de nombreux accords de branches dont plusieurs sont allés bien au-delà de ses dispositions. Je pense notamment à la chimie et à la métallurgie. Son application s'est cependant heurtée à plusieurs difficultés. Les commissions paritaires régionales n'ont pas été créées partout et leur rôle a été moins opérationnel qu'on ne l'espérait. Des délais de prévenance ont pu paraître trop courts dans certains cas difficiles. Enfin, tous les employeurs n'ont pas assumé d'une façon égale les responsabilités qui étaient les leurs et qui avaient été consacrées par cet accord. C'est pourquoi il a paru nécessaire de l'améliorer. Les partenaires sociaux, avec l'encouragement du Gouvernement, se sont assis à nouveau à la table des négociations. Un avenant, signé le 21 novembre dernier par les organisations d'employeurs. F. O., la C. F. T. C. et la C. G. C., confirme l'accord de 1969, le précise et y introduit des innovations non négligeables. Il prévoit notamment que les commissions paritaires régionales devront être constituées partout avant le 1er janvier 1975. Leur saisine devient plus facile et leur rôle plus opérationnel. Elles pourront, en effet, mettre en place des commissions d'intervention temporaires chargées d'animer et de coordonner les actions de reclassement. Le rôle des représentants du personnel est élargi : faute de comité d'entreprise, les délégués du personnel seront informés et consultés. L'information est obligatoire quand l'entreprise doit déposer son bilan. Une procédure d'information est prévue pour les licenciements individuels pour raison économique du personnel d'encadrement. Les délais de prévenance sont accrus : ils s'étendent de quinze jours à quatorze semaines et peuvent être prolongés si la commission paritaire de l'emploi est saisie. Enfin dans le domaine des garanties, plusieurs améliorations sont apportées, parmi lesquelles l'obligation pour l'employeur d'élaborer un plan social en vue de limiter les licenciements et de favoriser les reclassements, ainsi que l'attribution d'un caractère suspensif de toute mesure de licenciement à l'ensemble de la procédure paritaire.

Pour terminer ce tour d'horizon du dispositif conventionnel, je voudrais rappeler l'accord - récent, lui aussi, puisqu'il date du 14 octobre dernier - qui a créé une indemnité supplémentaire d'attente garantissant à tout travailleur licencié pour motif économique un niveau de revenu équivalant à son salaire antérieur pendant un an au maximum. Cet accord, sans égal, par ailleurs, accompagne ainsi le dispositif de protection préalable que je viens de décrire. Voilà ce qu'il convenait de rappeler de l'aspect contractuel. Quant au dispositif public, il faut avouer qu'il s'est, depuis une dizaine d'années, beaucoup plus développé dans le sens de la réparation que dans celui de la prévention. La création, en 1963, du fonds national de l'emploi, qui intervient pour faciliter le reclassement et la reconversion de la main-d'œuvre ; celle de l'Agence nationale pour l'emploi en 1967 ; l'extension importante du réseau des centres de formation pour adultes de l'A. F. P. A. témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'assurer l'emploi et de favoriser la promotion des travailleurs qui, volontairement ou non, sont momentanément privés d'emploi.

Mais, à côté de l'effort financier considérable qu'a représenté la mise en place de ces moyens, les mécanismes juridiques de protection préalable au licenciement sont, à une exception près, restés pratiquement en l'état, depuis la Libération. Le code du travail, pour ce qui concerne les licenciements collectifs, ne comprend que les dispositions générales sur le contrôle de l'emploi, introduites par une ordonnance du 24 mai 1945 et héritées de la situation économique de l'après-guerre. S'y est ajoutée, par la suite, une disposition de la loi du 18 juin 1966 sur le rôle des comités d'entreprise. La législation et la réglementation de 1945 relative au contrôle de l'emploi soumettent à déclaration ou à autorisation administrative tout mouvement d'emploi, c'est-à-dire tout embauchage et toute résiliation de contrat de travail. Chacun sait que ces dispositions ne sont plus guère appliquées que pour ce qui concerne les licenciements collectifs. Dans ce domaine, la réglementation impose d'adresser à l'autorité administrative compétente - en général, à l'inspection du travail - une demande motivée d'autorisation de licenciement. L'inspecteur du travail procède alors à une enquête sur pièces et sur place, afin de vérifier les motifs économiques du licenciement et afin de mesurer l'importance de celui-ci par rapport aux motifs invoqués. A cette occasion, il peut prendre diverses mesures qui permettent dans certains cas, de réduire le nombre des licenciements ; par exemple, il peut refuser d'autoriser le maintien d'heures supplémentaires. Il joue également un rôle important de médiateur entre les parties, ainsi que de conseil pour aménager les conditions du licenciement projeté et mettre en place les moyens de reclassement et de reconversion. Il dispose, pour ce faire, d'un délai de sept jours, renouvelable sans limitation de durée. De la sorte, l'intervention de l'inspecteur du travail dépasse très largement le cadre très administratif qu'aurait pu impliquer le processus de l'autorisation. Cette mission de médiation et de conseil, l'inspection du travail la remplit souvent dans des conditions difficiles, et je tiens ici - comme je l'ai fait hier - à lui rendre un hommage tout particulier pour le dévouement et la compétence qu'elle affirme dans ces occasions.

Par ailleurs, la loi du 18 juin 1966 sur les comités d'entreprise a ajouté aux attributions économiques de ces instances un droit particulier en ce de licenciement collectif. L'article L. 432-4 du code du travail prévoit ainsi que le comité du travail est saisi en temps utile de tout projet de compression d'effectifs et qu'il doit formuler un avis sur ce projet. Comme on peut le constater, la définition de ce droit demeure singulièrement imprécise et se trouve aujourd'hui largement dépassée par les précisions qu'ont apportées les accords contractuels sur la sécurité de l'emploi. En revanche, beaucoup plus satisfaisantes sont les dispositions qui régissent le licenciement individuel depuis le vote de la loi du 13 juillet 1973 sur la résiliation du contrat individuel à durée indéterminée. Cette loi est trop récente pour ne pas être présente à la mémoire de chacun. Je me bornerai à en évoquer les trois points essentiels car cela est utile pour la suite du débat. En premier lieu, la loi du 13 juillet 1973 établit une procédure contradictoire : avant toute décision, l'employeur doit convoquer l'intéressé pour lui faire part de son intention et entendre ses explications. Sur la demande écrite du salarié, l'employeur doit énoncer la ou les causes réelles et sérieuses du licenciement. En deuxième lieu, la loi organise le contrôle judiciaire de la rupture du contrat. Pour apprécier la régularité de la procédure et le bien-fondé du licenciement, le juge fondera sa conviction à partir des éléments fournis par les deux parties. Enfin, la loi prévoit que l'employeur condamné pour n'avoir pas respecté la procédure ou pour avoir procédé à un licenciement abusif devra soit réintégrer le salarié licencié, soit lui accorder une indemnité qui sera égale à au moins six mois de salaire si le

licenciement ne repose pas sur une cause réelle et sérieuse. Mais il est précisé dans la loi qu'elle ne s'applique pas aux salariés qui font l'objet d'un licenciement collectif pour motif économique.

Nous nous trouvons alors conduits à faire la constatation suivante, qu'autorise le nécessaire tour d'horizon - un peu long, peut-être, je vous prie de m'en excuser - que nous venons d'effectuer dans le domaine de la protection des travailleurs menacés de licenciement. Les dispositions du code du travail relatives aux licenciements collectifs demeurent relativement discrètes et anciennes, en comparaison de l'ouvrage réalisé par les partenaires sociaux et par le législateur pour ce qui concerne les licenciements individuels. L'évolution économique et sociale, la richesse du droit conventionnel et l'intérêt manifesté par le Parlement sur un sujet voisin nous incitent à proposer, plus qu'une mise à jour du code du travail, une réforme législative majeure qui viendra parachever un édifice déjà très avancé. Tel est le souci et tels sont les motifs qui ont animé le Gouvernement dans la préparation de ce projet de loi dont je vais évoquer les principales dispositions. Développer les garanties offertes aux travailleurs sans imposer aux entreprises des rigidités intolérables, constitue la toile de fond sur laquelle a été dessiné ce projet de loi. Il s'agit bien, en effet, de s'assurer ici encore du caractère réel et sérieux des motifs qui conduisent à l'acte grave qu'est un licenciement pour motif économique, d'interdire donc la légèreté, de minimiser les risques d'erreur et, si l'opération est la condition inéluctable de la santé de l'entreprise, d'en limiter toutes les conséquences sociales et humaines. Sur un plan plus formel, quatre lignes de référence ont été suivies concurremment. Premièrement, il a paru nécessaire et, d'ailleurs, conforme à la tradition du droit du travail, d'inclure dans la loi les principes fondamentaux nouveaux posés par les accords, afin d'étendre et d'en renforcer la portée. Deuxièmement, il fallait compléter et prolonger le dispositif conventionnel pour tout ce qui touche à la responsabilité propre de l'État qui, comme je l'ai indiqué, méritait plus qu'une simple mise à jour. Troisièmement, il était indispensable, s'agissant de l'incidence des facteurs économiques sur la sécurité de l'emploi, de ne pas négliger le licenciement individuel pour cause économique et de compléter sur ce point la loi du 13 juillet 1973. Enfin, le contexte européen devait être pris en compte, et notamment le projet de directive que la Communauté économique européenne élabore actuellement sur ce même sujet. Bien entendu, le projet de loi est compatible avec le schéma de cette directive au point de préparation où elle est parvenue. Le projet de loi est principalement tourné vers la prévention du risque de licenciement. Les procédures qu'il institue ou qu'il précise, les consultations qu'il impose, les garanties et les sanctions qu'il définit sont ordonnées à ce but. Il s'applique à l'ensemble des entreprises ou professions qui emploient habituellement plus de dix salariés, c'est-à-dire celles où doit être obligatoirement instituée une représentation des travailleurs, délégués du personnel ou comités d'entreprises. Les autres entreprises ou professions restent sous l'empire des textes, moins contraignants, qui datent de 1945.

Pour les licenciements collectifs d'au moins dix personnes, dans une même période de trente jours, et qui interviennent dans les entreprises visées, il aménage plus clairement que par le passé une procédure en deux phases : phase de consultation puis phase administrative. Il définit aussi un certain nombre de garanties fondamentales propres à éviter ou à limiter les licenciements et à sanctionner les licenciements irréguliers. Le projet de loi reprend dans ses premiers articles le principe de la consultation du comité d'entreprise qui était inscrit depuis 1966 dans le code du travail. Mais, pour les entreprises et les licenciements collectifs compris dans son champ d'application, il entreprend trois innovations importantes. Tout d'abord, il étend le principe de la consultation aux entreprises de plus de dix salariés et de moins de cinquante, c'est-à-dire celles où n'est obligatoire que l'institution de délégués du personnel. Il ne semble pas, en effet, qu'il y ait lieu d'exclure les salariés de ces petites entreprises d'un débat dans lequel se joue leur emploi. De fait, la taille même de ces entreprises constitue un élément favorable au développement d'un dialogue auquel, le plus souvent, elles sont accoutumées. Ensuite, le projet de loi énumère la matière des principales informations que l'employeur doit fournir par écrit au cours de la réunion des représentants du personnel. Les raisons économiques, techniques et financières qui sont à l'origine du projet de licenciement sont expressément mentionnées de même que les modalités de licenciement. Il était nécessaire, en effet, d'asseoir le principe de la consultation sur une base d'information sérieuse car il ne peut suffire de l'énoncer en droit, il faut encore l'assortir des conditions de son exercice. Enfin, il a paru opportun d'imposer aux responsables d'un patrimoine qui sont par fonction les syndicats et administrateurs judiciaires, un minimum de règles dans leurs rapports avec le personnel

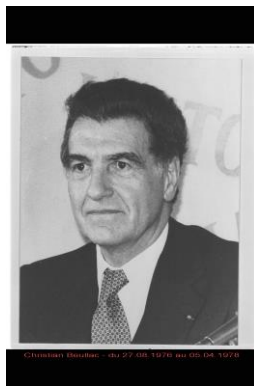
qu'ils ont en charge. C'est pourquoi il est prévu qu'ils doivent, eux aussi, réunir le comité d'entreprise ou les délégués du personnel et les informer du calendrier prévisionnel du licenciement collectif.

Le projet de loi ne prévoit aucune disposition relative aux délais de prévenance. En effet, ce point est de nature essentiellement conventionnelle et non législative. Néanmoins, j'indiquerai tout à l'heure de quelle manière ce projet reconnaît et sanctionne ces délais. A la suite de la phase de consultation, s'ouvre la phase administrative qui débute par l'envoi d'une demande d'autorisation de licenciement à l'autorité administrative, c'est-à-dire, le plus souvent, au directeur départemental du travail ainsi que le préciseront les décrets. Seules seront dispensées de cette formalité les entreprises qui, par une décision du tribunal de commerce, seront placées sous le régime de la liquidation des biens ou du règlement judiciaire. Comme par le passé, il sera procédé à l'enquête que j'ai décrite, l'inspecteur du travail jouant un rôle de médiateur. Tous les licenciements pour cause économique individuels ou collectifs sont soumis à cette procédure. Mais le délai imparti à l'inspection du travail a été prolongé jusqu'à trente jours, au lieu de sept jours renouvelables précédemment. Ce délai sera d'autant plus suffisant qu'il s'ajoutera aux délais de prévenance prévus par les accords, et que l'inspecteur du travail aura été informé du projet de licenciement dès le début de la phase de consultation. Il bénéficiera donc d'un délai minimum de un mois et demi à plus de quatre mois pour remplir sa mission.

S'ajoutent à ces innovations de procédure quatre garanties fondamentales. La première a un caractère éminemment préventif : il est proposé, en effet, d'ajouter aux attributions du comité d'entreprise la possibilité d'étudier chaque année l'évolution de l'emploi dans l'entreprise au cours de l'année passée ainsi que les prévisions établies par l'employeur pour l'année à venir. Il a paru plus que souhaitable d'inciter les employeurs qui pratiquent une politique du personnel limitée à la gestion quotidienne à dépasser ce cadre étroit et à se livrer à un travail permanent d'étude et de prévision de l'emploi dans leur entreprise. Ces études, qui seront soumises annuellement au comité d'entreprise et communiquées aux services du ministère du travail, devraient permettre, non seulement de renforcer la concertation au sein de l'entreprise, mais aussi d'améliorer sa gestion et de favoriser l'établissement par mon département de prévisions dont le récent débat budgétaire a montré la nécessité. Deuxième garantie importante : le projet de loi fait obligation à l'employeur de préparer des mesures tendant à favoriser le reclassement des travailleurs dont le licenciement est envisagé. Cette disposition est reprise de l'accord du 21 novembre 1974 qui a introduit la notion de plan social. Elle répond clairement à l'idée que la responsabilité de l'employeur ne s'arrête pas à la porte de son établissement ni au moment où les contrats sont rompus. De même, afin de dissuader les licenciements injustifiés mais surtout de développer les moyens propres à assurer le reclassement et la reconversion des travailleurs licenciés, il a été prévu qu'une contribution financière serait versée par l'employeur au fonds national de l'emploi dans tous les cas de licenciement pour cause économique. Cette contribution sera utilisée pour financer des actions de reclassement et de reconversion au bénéfice des travailleurs licenciés. Son montant, qui ne pourra excéder un mois de salaire par travailleur licencié, sera modulée en fonction de la taille de l'entreprise et du nombre des licenciements. Tout en maintenant le principe de la responsabilité de l'employeur en matière de reclassement, les textes d'application seront pris de telle manière qu'aucune aggravation sérieuse de la charge des entreprises ne sera à redouter. C'est ainsi que les entreprises en situation de liquidation des biens seront exonérées du versement. Troisième garantie : l'ensemble de la procédure, tant dans sa phase de consultation que dans sa phase administrative, aura désormais un caractère suspensif. Dans le régime actuel, l'employeur a la possibilité d'envoyer des lettres de licenciement sans attendre la réponse de l'inspection du travail à sa demande d'autorisation. Certes, il s'expose à des sanctions pénales par la suite, mais la rupture des contrats de travail n'en est pas moins validée. Pour corriger cette anomalie du droit du travail, il est prévu qu'aucune lettre de licenciement ne peut être envoyée avant l'accord de l'autorité administrative, ou avant l'expiration du délai de trente jours dont elle dispose. Enfin, si le montant des sanctions pénales prévues actuellement par le code du travail n'a pas été modifié, le projet de loi met fin à l'ambiguïté qui consistait à appliquer, ou plutôt à ne pas appliquer, des sanctions à des manquements trop peu définis. C'est pourquoi le projet énumère clairement les cas d'infraction auxquels s'appliquent des peines délictuelles. Seront ainsi rendues plus aisée la qualification de l'infraction et plus efficace la dissuasion.

Telle est, mesdames, messieurs, l'économie du projet de loi qui vous est soumis. Le Gouvernement en a demandé l'examen selon la procédure d'urgence. Il lui a fallu, en effet, attendre l'élaboration, par les partenaires sociaux, de l'accord du 21 novembre dernier pour assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif, mais aussi pour préserver la liberté et l'imagination des négociateurs. Par ailleurs, la matière ne souffre guère de délai. J'ose espérer que l'Assemblée acceptera ces explications. Éviter les licenciements hâtifs, protéger les travailleurs, créer les conditions d'une pratique plus prospective et plus humaine en matière d'emploi constituent les buts de ce projet de loi. Il marque un nouveau progrès dans l'évolution du droit du travail qui, depuis plusieurs années, s'enrichit des initiatives conjuguées des partenaires sociaux et de l'État. Il manifeste la volonté, très ferme, du Gouvernement d'ouvrir de toutes ses forces au développement d'une société plus généreuse et plus fraternelle.

Christian BEULLAC



Né à Marseillan (Hérault) le 29 août 1923. Décédé à Paris le 16 juin 1986. Polytechnicien, membre du corps des Ponts et Chaussées, diplômé de l'École supérieure d'électricité et de l'Institut d'études politiques de Paris, il est adjoint au directeur de l'Électricité au ministère de l'industrie (1949-1952), rapporteur général de la commission de l'énergie du IIe Plan (1952-1954), attaché au cabinet du ministre de l'industrie pour les questions énergétiques (1954-1955). Il travaille ensuite pour la Régie Renault (1955-1976). Appelé par Raymond BARRE au ministère du travail (1976-1978), il est à l'origine du pacte national pour l'emploi, en faveur des jeunes de moins de 25 ans (1977). Il sera ensuite ministre de l'Éducation nationale (1978-1981). De 1981 à 1986, il est directeur de la société internationale de conseil Euréquip.

Le bilan social de l'entreprise
(Assemblée nationale, 11 mai 1977)

Monsieur le président, mesdames, messieurs, je tiens d'abord à vous dire combien j'ai regretté la disparition de M. SIMON-LORIERE avec qui j'avais beaucoup travaillé à la faveur du rapport qu'il devait présenter devant votre assemblée sur le projet de loi en discussion. Heureusement, M. CAILLÉ, dont j'ai apprécié la collaboration, a pu prendre le relais. Je tiens ensuite à remercier M. CALVEZ du rapport qu'il vient de faire des discussions qui se sont déroulées devant le Conseil économique et social. Il apparaissait en effet normal au Gouvernement qu'un projet de loi mettant en cause la vie de l'entreprise reçoive l'avis de l'assemblée qui a pour mission de rapprocher les points de vue des partenaires sociaux. M. CALVEZ a bien voulu reconnaître que le Gouvernement avait pris en considération un grand nombre des observations faites au Conseil économique et social. Pour ma part, je considère que le texte élaboré à la suite de l'examen du Conseil économique et social est bien meilleur que celui que nous avons préparé. Je veux enfin saluer M. SUDREAU. Nous avons en commun la passion de l'entreprise, car nous savons tous deux que seule l'entreprise peut permettre à notre pays de se développer, aux richesses nationales d'augmenter, donc au niveau de vie des Français - et par là même à l'emploi - de progresser. Par conséquent, dans la mesure où nous faisons en sorte que l'entreprise puisse mieux s'adapter aux besoins psychologiques des Français, nous rapprochons l'entreprise et les Français et, partant, nous faisons œuvre utile. Le bilan social est l'un des éléments importants du rapport de la commission présidée par M. SUDREAU. Je me félicite d'être le ministre qui défend ce projet.

Mesdames, messieurs, le rapporteur de votre commission, que je remercie pour la qualité de son travail, vous a mis immédiatement au cœur du sujet. En effet, il a posé la question de savoir si le moment était bien choisi pour délibérer du projet de loi relatif au bilan social de l'entreprise, si ce projet traitait bien d'un des problèmes que les circonstances conduisent à placer aujourd'hui au rang des préoccupations immédiates du Gouvernement et du Parlement. C'est une question pertinente, j'y répons sans hésiter positivement. Je suis bien placé pour savoir que le sort des sans-emploi doit être notre souci quotidien. On ne saurait faire au Gouvernement le reproche de l'avoir oublié, puisque le Premier ministre vous a soumis, voilà quelques jours, un vaste programme de mesures destinées à créer des emplois, notamment en faveur des jeunes. Et puisque j'ai fait adopter ce matin par le conseil des ministres un projet de loi fort important qui vous sera soumis prochainement. Il ne faut cependant pas oublier que quinze millions de Français ont un emploi salarié. Ils méritent aussi que le Gouvernement se préoccupe dès à présent d'améliorer leur sort. Les emplois de demain seront créés pour l'essentiel dans les entreprises d'aujourd'hui. Tout ce qui facilite leur développement, tout ce qui rend ce développement plus harmonieux constitue aussi un moyen de régler le problème de l'emploi. Je prétends que l'institution d'un bilan social contribuera à faciliter le développement des entreprises et à le rendre plus harmonieux. Je le démontrerai en rappelant d'abord les éléments principaux du projet et en examinant ensuite les observations, questions ou critiques qu'il a pu soulever.

Quels sont les traits principaux du projet de loi ?

Les caractéristiques du bilan social s'expliquent par le rôle qu'il doit jouer. C'est un document décrivant la situation sociale d'une entreprise. Toutes considérations d'ordre économique ou de gestion financière s'en trouvent exclues. Elles sont contenues dans les comptes et bilan financiers, qui sont déjà portés à la connaissance du comité d'entreprise. Compte tenu de cette précision, le bilan social présente les caractéristiques suivantes : il est un document rétrospectif ; il est un document descriptif ; il est un document récapitulatif. Document rétrospectif, le bilan social n'énumérera que des choses constatées. Mais il ne se bornera pas à décrire la situation de l'année écoulée. En régime de croisière, un même indicateur devra être fourni pour les trois dernières années. En effet, un chiffre brut ou un pourcentage peuvent supporter des interprétations divergentes alors que, replacés dans une évolution, ils deviennent plus clairs et plus explicites. Permettez-moi de choisir un exemple pour mieux m'expliquer. Le bilan social d'une entreprise présenté en 1981 comportera un indicateur relatif aux travailleurs temporaires : en 1980, 7 % du personnel ouvrier a été constitué de travailleurs temporaires ; ce pourcentage est intéressant en lui-même ; mais il est plus intéressant encore de savoir qu'en 1978 il était de 12 % et en 1979 de 9 %.

Il est clair, dans l'exemple choisi que l'entreprise a de moins en moins recours à de la main-d'œuvre temporaire. Cette évolution, que le bilan social décrit, provoquera, à n'en pas douter, une discussion fructueuse au sein du comité d'entreprise sur la politique d'emploi suivie par l'entreprise, sur l'opportunité de diminuer encore le recours à cette main-d'œuvre et sur les moyens d'atteindre un tel résultat.

Le bilan social est aussi un document descriptif et donc objectif. Il existe dans certaines entreprises des documents réunissant, d'une part, des chiffres décrivant la situation sociale et, d'autre part, des appréciations portées par leurs auteurs. J'en connais un, par exemple, qui tente de mesurer le « climat social » dans l'entreprise en indiquant qu'il est, suivant les années, excellent, très bon, bon, médiocre ou mauvais. Je n'insisterai pas sur le fait qu'il est difficile de dégager une unanimité sur des considérations de ce type. C'est pourquoi, dans le projet gouvernemental, le bilan social s'appuie exclusivement sur des chiffres. Le bilan social n'a pas pour ambition de décrire exhaustivement la réalité sociale d'une entreprise : il n'en retient que ce qui est mesurable. Il faut d'ailleurs distinguer bilan social et discussion du bilan social. Au cours de la séance de discussion, chacun sera libre de formuler les appréciations qu'il voudra sur les chiffres présentés. Commentant l'évolution de l'effectif par âge dans l'entreprise, l'un pourra marquer sa préoccupation de voir l'effectif vieillir, l'autre pourra se féliciter de constater que les salariés restent fidèles à l'entreprise, parce qu'ils s'y sentent bien. Ces appréciations seront consignées dans le procès-verbal de la séance du comité d'entreprise, mais non dans le bilan social même.

Le bilan social est enfin un document récapitulatif. Dès aujourd'hui de nombreuses informations sociales sont distribuées aux comités d'entreprise. Mais il n'existe pas de document regroupant d'une façon uniformisée les indications chiffrées les plus intéressantes. Le bilan social, qui ne se substitue à aucun des documents déjà distribués aux comités d'entreprise, est un document récapitulant et rapprochant des indications chiffrées, regroupées en sept grands chapitres : l'emploi les rémunérations et charges accessoires; les conditions d'hygiène et de sécurité ; les autres conditions de travail; la formation; les relations professionnelles ; les conditions de vie des salariés et de leurs familles dans la mesure où ces conditions dépendent de l'entreprise. Tout risque de double emploi sera évité. Le bilan social ne reprendra pas tous les renseignements chiffrés figurant dans les documents déjà mis à la disposition des comités d'entreprise ; il en reprendra seulement les plus significatifs et, pour l'essentiel, en contiendra de nouveaux. Ainsi, en matière de rémunération, le code du travail prévoit que le chef d'entreprise doit indiquer au comité d'entreprise le salaire moyen par catégorie. Ce renseignement sera toujours donné, mais le bilan social en donnera également un autre, que je considère comme plus éclairant: le rapport entre la moyenne des rémunérations des 10 % des salariés touchant dans chaque catégorie les rémunérations les plus élevées et celle correspondant aux 10 % des salariés touchant les rémunérations les moins élevées. C'est le problème de l'éventail.

Ces trois caractéristiques du bilan social - rétrospectif, descriptif et donc objectif, et récapitulatif - trouvent leur explication dans le rôle qui lui est imparti. Il ne modifiera pas la répartition actuelle des pouvoirs entre les différents partenaires - actionnaires, direction, comité d'entreprise, délégués syndicaux mais il les aidera tous à mieux assumer leur rôle et à mieux exercer leurs responsabilités. Le bilan social permettra d'abord de développer l'information et donc le contrôle au sein de l'entreprise. Pour illustrer cet aspect de la question, je prendrai un exemple qui vous touche, mesdames, messieurs, directement. Avant que soient établis les principes du droit budgétaire actuel, chaque type d'opération financière de l'État était autorisé par une loi spéciale et soldé par une loi spéciale. Autant dire que vos lointains prédécesseurs n'avaient aucun contrôle réel de la situation financière de l'État, puisqu'ils ne pouvaient jamais en prendre une vue globale. Mal informés, ils n'exerçaient que partiellement l'une des fonctions majeures du Parlement : le contrôle des deniers publics. Puis les opérations ont été regroupées *a priori* dans la loi de finances, *a posteriori* dans la loi de règlement, qui vous donne une vue globale de l'ensemble des dépenses et recettes exécutées. Toutes proportions gardées, le bilan social est l'équivalent de la loi de règlement. Certes, il ne donne pas quitus au chef d'entreprise de sa gestion sociale : mais il permet à toutes les parties intéressées que je citais tout à l'heure de prendre connaissance de tous les aspects d'une gestion, d'en mesurer l'évolution par rapport aux années antérieures et de rapprocher ce qui, jusqu'à présent, était dispersé dans plusieurs documents. Par ailleurs le bilan social - et c'est l'élément-clé - rendra

plus facile la discussion des problèmes sociaux. Mon expérience me permet d'affirmer que la plupart du temps les partenaires ont le souci sincère de discuter et de s'entendre pour faire progresser les choses. Mais mon expérience m'a aussi appris qu'une discussion fructueuse ne se noue qu'à partir du moment où son objet est bien précis dans l'esprit de tous. Or, souvent, le manque d'information ou les difficultés de réunir une information objective ralentissent les progrès de la discussion, empêchent même parfois qu'elle ait jamais lieu. Le bilan social sera une base claire, simple et incontestable pour la discussion ou la négociation.

Enfin, le bilan social permettra d'assumer les obligations actuelles en matière de programmation sociale. Chacun dans l'entreprise regarde vers l'avenir. C'est d'ailleurs pourquoi le code du travail prévoit dès aujourd'hui que le chef d'entreprise doit présenter au comité d'entreprise trois programmes : le premier concerne la formation professionnelle ; le deuxième, l'amélioration des conditions de travail ; le troisième, l'hygiène et la sécurité. La discussion que le bilan social facilitera, portera aussi sur l'avenir que ces trois programmes préparent. En effet, le projet de loi prévoyant qu'il doit servir de base à leur établissement, le chef d'entreprise devra en les préparant tenir compte de la situation que le bilan constatera. Information, discussion, programmation sont les trois étapes d'une seule et même réalité. L'entreprise restera toujours dans les sociétés libres, un lieu de conflit. Mais, s'il est des conflits dévastateurs et négatifs, il en est d'autres qui sont fructueux, parce qu'ils forcent l'entreprise à progresser. Le bilan social peut réduire le nombre des premiers et augmenter celui des seconds en diffusant largement une information objective, en facilitant ainsi l'ouverture de discussion sur les vrais problèmes des travailleurs et en conduisant les chefs d'entreprise à mettre en œuvre des solutions.

Je veux maintenant, mesdames, messieurs, examiner les principales critiques qui ont été formulées et qui peuvent donner lieu à divers amendements. Les premières de ces critiques concernent le champ d'application du projet ; les secondes, la procédure qu'il prévoit. En ce qui concerne le champ d'application du projet, certains pensent que, pour être logique, le Gouvernement devrait rendre le bilan social immédiatement obligatoire dans toutes les entreprises dotées d'un comité d'entreprise; d'autres soutiennent que le Gouvernement a tort de rendre immédiatement obligatoire le bilan social dans certaines entreprises et qu'il eût mieux valu en recommander l'expérimentation pendant quelques années. Il est vrai que mon prédécesseur avait envisagé, au début de 1976, d'adresser aux partenaires sociaux une recommandation tendant à ce qu'ils expérimentent le bilan social. Pourquoi le Gouvernement a-t-il décidé aujourd'hui d'aller plus loin ? La raison en est simple. L'intérêt ainsi manifesté pour le bilan social a conduit beaucoup d'initiatives, jusque-là inconnues, à se révéler. En quelques mois, mes services ont pu étudier plusieurs dizaines de documents qui ont démontré que le temps des initiatives individuelles était, non pas devant mais derrière nous. Ainsi est-il apparu que le bilan social constituait un progrès réel du droit du travail à travers une mise en ordre et un enrichissement d'informations que les chefs d'entreprise doivent déjà donner aux comités d'entreprise. Je mesure, par ailleurs, tous les inconvénients qui résulteraient d'une période d'expérimentation de trois ou quatre ans. Des expériences différentes, voire divergentes se dérouleraient qu'il serait ensuite difficile de couler dans un même moule.

Autre sujet de critique : pourquoi ne pas imposer le bilan social à toutes les entreprises de plus de cinquante salariés ? Il existe en fait un rapport entre le contenu du bilan social et la taille de l'entreprise. Plus l'entreprise est de petite taille, plus le bilan social doit être simple pour éviter que des renseignements statistiques ne décrivent en fait des situations individuelles. Le Gouvernement avait donc le choix entre deux solutions : ou bien concevoir un bilan social simple, voire simpliste, et le rendre obligatoire dans toutes les entreprises de plus de cinquante salariés; ou bien imaginer un bilan social plus complet et le rendre obligatoire dans les grandes entreprises. Il a choisi cette seconde solution parce qu'il souhaite réaliser une expérience en vraie grandeur et sur une large échelle pour en tirer, le moment venu, les leçons. Ceux-là mêmes qui acceptent cette façon de voir ne tombent pas tous d'accord sur le seuil finalement retenu par le Gouvernement, c'est-à-dire celui de 750 salariés. Ce choix est motivé essentiellement par les difficultés de la conjoncture économique : dans la période présente, il n'est opportun d'imposer des obligations nouvelles qu'aux entreprises qui peuvent les assumer sans charges nouvelles. Au niveau de 750 salariés, et à plus forte raison à un niveau supérieur, l'entreprise est, quelle que soit la branche, une grande entreprise qui dispose de services administratifs étoffés pour lesquels la

confection d'un bilan social ne soulèvera guère de problèmes. Dans un autre ordre d'idées, certains ont estimé qu'il serait opportun de rendre obligatoire le bilan social dans le secteur public. Cette question a été beaucoup débattue devant le Conseil économique et social, comme le rappelait M. CALVEZ tout à l'heure.

Il faut remarquer, préalablement, le caractère composite du secteur public qui recouvre en fait des réalités très diverses : l'État, les collectivités locales, les établissements publics administratifs, tels les collèges, les hôpitaux, ou les établissements industriels et commerciaux, comme E. D. F. ou le S. E. I. T. A., des entreprises à statut privé dont le capital appartient en tout ou partie aux collectivités publiques, comme Air France, la S. N. C. F., les banques nationalisées. Dans sa forme actuelle, le projet vise cette dernière catégorie d'entreprises et les établissements publics industriels et commerciaux, parce que, malgré leur statut public, ils fonctionnent comme des entreprises privées. Le projet ne vise donc ni l'État, ni les collectivités locales, ni les établissements publics administratifs. La raison en est simple. En présentant le bilan social, un chef d'entreprise rend compte de sa gestion sociale à ses salariés comme il est conduit à rendre compte de sa gestion financière. Il peut en « rendre compte », parce qu'il est responsable de la situation sociale dans l'entreprise. Par délégation de l'assemblée générale et du conseil d'administration, il dispose du pouvoir de modifier cette situation, de la corriger. Il n'existe rien de tel dans les collectivités que je viens de désigner. Un ministre, par exemple, n'a que peu de pouvoirs propres en matière de rémunérations. Il dirige des agents qui sont en situation statutaire et réglementaire et dont les conditions de travail sont déterminées pour l'essentiel par le Parlement. Il est à craindre que, dans ces conditions, le bilan social ne puisse être véritablement discuté entre lui et ses agents, puisqu'il n'est pas responsable individuellement de la situation dans laquelle ils se trouvent. De plus, les collectivités publiques ne fonctionnent pas, en règle générale, comme des entreprises et leurs agents ne relèvent en rien du code du travail, dans la logique duquel le bilan social s'inscrit. Je crois que l'extension de l'expérience aux trois sortes de collectivités non couvertes - État, collectivités locales, établissements publics administratifs - relève plus d'une transposition que d'une extension du projet et qu'il faut laisser au pouvoir réglementaire le soin de l'effectuer le moment venu.

La deuxième série de critiques concerne la procédure prévue par le projet de loi. Pour certains, le projet serait trop imprécis pour donner aux représentants des salariés un véritable droit de contrôle ; pour d'autres, il créerait de nouvelles charges au détriment des entreprises et de nouvelles hypothèses de sanctions pénales injustifiées. Il est évident que les informations contenues dans le bilan social doivent être incontestables pour qu'il soit un document de référence adopté et utilisé par tous les partenaires au niveau de l'entreprise. Or il en est pour affirmer que rien ne garantit, dans le projet actuel, la véracité des informations ; ceux-là souhaitent que les membres du comité d'entreprise ou des experts comptables de ce comité aient le droit de vérifier dans les écritures de l'entreprise les différentes pièces justificatives. Certains mêmes suggèrent que soient créés des commissaires aux comptes sociaux. Le projet ne prévoit rien de tel. Pourquoi ? J'élimine le cas d'informations que le chef d'entreprise truquerait délibérément. Un chef d'entreprise digne de ce nom ne prendra jamais le risque de tromper simultanément les membres du comité d'entreprise, les délégués syndicaux, les actionnaires, l'inspecteur du travail. Tôt ou tard la tromperie apparaîtrait et se retournerait nécessairement contre son auteur. Mais à côté de cette hypothèse, il en est une autre plus sérieuse : c'est celle de l'erreur involontaire ou du désaccord sur le mode de calcul. J'estime que le projet n'a pas à être complété sur ce point. Il prévoit, en effet, que le bilan social sera soumis au comité d'entreprise et que ses membres disposeront d'un certain délai pour l'étudier. Il sera ensuite débattu au cours d'une séance spéciale de ce comité. A cette occasion le chef d'entreprise pourra fournir toutes les explications nécessaires et corriger, s'il y a lieu, telle ou telle erreur involontaire. Si un désaccord persiste, l'inspecteur du travail, qui a accès aux écritures de l'entreprise, pourra être appelé en amiable compositeur. S'il ne peut régler la difficulté, la partie la plus diligente pourra toujours saisir le juge civil qui a le pouvoir de désigner un expert chargé de la mission de vérifier la véracité de l'indication contestée.

D'ailleurs, ce problème se pose-t-il vraiment ? Le comité d'entreprise reçoit un certain nombre d'informations sociales et l'expérience montre que très peu de litiges sont nés à cette occasion. J'en ai fait le recensement : à peine pourrais-je citer une dizaine d'actions contentieuses ayant cet objet. Devant des faits aussi clairs, et compte tenu de ces explications que j'espère convaincantes, il me semble qu'il serait absurde d'aller encore compliquer la vie des entreprises ou des comités d'entreprise. On objecte alors que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions pénales pour le chef d'entreprise qui ne donnerait pas une des informations pourtant obligatoire. Que le chef d'entreprise commettra le délit d'entrave au fonctionnement du comité d'entreprise dans trois cas, et dans trois cas seulement : lorsqu'il ne présentera pas de bilan social ; lorsqu'il ne présentera pas un bilan social chaque année ; lorsqu'il présentera un bilan social amputé d'un de ses chapitres. Mais le délit ne sera pas constitué lorsqu'un indicateur sera omis. La raison en est simple. Pour que l'oubli d'un indicateur, soit pénalement sanctionné, il faudrait qu'un décret en fixe la liste, et le Gouvernement estime que, pour laisser au document sa souplesse et son adaptabilité, les indicateurs doivent être déterminés par arrêté. Un comité d'entreprise ne sera d'ailleurs pas démuné de moyens d'action dans l'hypothèse envisagée : il lui suffira de saisir le juge civil, qui a le pouvoir d'ordonner au chef d'entreprise de produire l'information manquante. Je réponds par-là à ceux qui, en sens inverse, reprochent au projet de multiplier à l'excès les cas où un litige entre un chef d'entreprise et ses salariés trouve son aboutissement devant le juge pénal. Vous constatez que seuls pourront être traduits devant ce juge ceux qui auront gravement méconnu la loi. Il y a d'ailleurs une autre raison plus fondamentale encore pour ne pas prévoir de sanctions pénales dans tous les cas. Le Gouvernement ne veut pas imposer aux entreprises une obligation formaliste et, à ce titre, artificielle.

Le projet prévoit ainsi que les listes d'indicateurs pourront être différentes d'une branche à une autre. C'est la raison qui l'a conduit à ne pas sanctionner pénalement le fait de ne pas fournir l'indicateur prévu par l'arrêté et de présenter à sa place un indicateur reconnu par tous comme mieux adapté. Afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur ce point, j'insiste sur le fait que cette adaptation ne sera possible que lorsque le comité d'entreprise et le chef d'entreprise seront d'accord. Mais je crois que nous aurions tort de vouloir cristalliser le bilan social d'une façon définitive. Dans ces conditions, l'élaboration du bilan social ne constituera pas une tracasserie administrative supplémentaire, mais une occasion de débattre, dans le calme et le sérieux, de la situation sociale de l'entreprise. Ainsi le Gouvernement, en vous soumettant ce projet de loi relatif au bilan social dans les entreprises, entend-il faire preuve d'une ambition réaliste : donner à la concertation dans l'entreprise une occasion nouvelle et un point d'application supplémentaire. Il souhaite que sa préparation et son examen au comité d'entreprise et en assemblée générale des actionnaires se poursuivent à tous les niveaux de la hiérarchie, afin que toutes les composantes de l'entreprise connaissent celle-ci chaque jour un peu mieux.

Cette concertation, le Gouvernement la pratiquera pour sa part en établissant, en accord avec les partenaires sociaux, les listes d'indicateurs formant le bilan social. Le Gouvernement souhaite ensuite que le bilan social devienne un document vivant, que chacun s'efforcera d'améliorer et de rendre mieux adapté à l'infinie variété des situations. Il appartiendra aux hommes, dans les entreprises, d'utiliser cet instrument de progrès avec la meilleure efficacité.

Mesdames, messieurs les députés, nous devons étudier ce texte avec réalisme et avec simplicité. L'entreprise a une double vocation. Économique d'abord, car elle est tournée vers le client. De ce point de vue, ses résultats financiers sont exprimés par son bilan financier. Mais l'entreprise a une seconde vocation - et sur ce point, nous sommes probablement tous d'accord - celle d'assurer à tous ceux qu'elle emploie les meilleures conditions possibles de salaires et de travail. En adoptant le projet de loi sur le bilan social vous montrerez que vous l'avez compris et que vous en avez tiré les conséquences en consacrant ce double rôle de l'entreprise à la fois créatrice de richesses et capable de mieux faire vivre les hommes.

Robert BOULIN



Né le 20 juillet 1920 à Villandraut (Gironde). Mort en forêt de Rambouillet le 30 octobre 1979. Diplômé de la faculté de droit et des lettres de Bordeaux. Avocat, il s'engage dans la Résistance en 1941 puis chez les Républicains sociaux. En 1958, il est élu député UNR de Gironde puis maire de Libourne (1959-1979). Il est successivement secrétaire d'État aux rapatriés (1961-1962), au budget (1962-1967), à l'économie et aux finances (1967-1968), puis ministre de la fonction publique (1968), de l'agriculture (1968-1969), de la santé publique et de la Sécurité sociale (1969-1972), ministre délégué aux relations avec le Parlement (1972-1973), chargé des relations avec le Parlement (1976-1977), délégué à l'économie et aux finances (1977-1978) et enfin ministre du travail et de la participation (1978-1979). Son bilan Rue de Grenelle n'est pas mince : accompagnement réussi de la crise de la sidérurgie, des avancées sur de nombreux dossiers techniques, comme le programme d'échange de jeunes travailleurs et plusieurs dispositions sur la protection et la sécurité des salariés européens. Réaliste, il n'hésite pas à annoncer, dès 1979, que le chômage ne peut que s'aggraver dans les prochaines années. Mais, dans le même temps, il met en place un plan de modernisation de l'ANPE et transforme le système de l'indemnisation du chômage. Il est à l'origine d'une quinzaine de projets de loi portant sur l'emploi des jeunes, la réforme des prud'hommes, la participation des cadres aux conseils d'administration et de surveillance de certaines entreprises, la mobilité des salariés, la durée hebdomadaire du travail, le travail temporaire, le travail des immigrés ou encore l'apprentissage artisanal.

**L'aide aux travailleurs privés d'emplois
(Assemblée nationale, 21 décembre 1978)**

Madame le président, mesdames, messieurs, j'ai mission aujourd'hui de vous présenter le projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi.

Si nous débattons de ce texte au cours d'une session extraordinaire au lieu d'en avoir engagé la discussion durant la session ordinaire ou de l'avoir renvoyé à la session de printemps, c'est parce que le problème du chômage, dont chacun sait qu'il est particulièrement préoccupant dans ce pays, a accru de façon considérable les charges de l'UNEDIC. Les sujets que je traiterai en détail sont nombreux, mais il en est un sur lequel l'unanimité s'est faite au cours de la concertation que j'ai menée avec les partenaires sociaux – patronat et syndicats – qui gèrent l'UNEDIC. Tout le monde s'accorde à reconnaître que si rien n'était fait, le système tomberait en panne financière, si je puis employer cette expression, le 15 janvier. En effet, il lui manque environ 1.5 milliards de francs. S'il ne s'agissait que de trésorerie, on pourrait, à la rigueur, pendant un mois, lui apporter les compléments nécessaires. Mais, après une amélioration technique en février, les mêmes difficultés se représenteraient en mars et ainsi de suite jusqu'à la fin de l'année. Or les spécialistes gérant l'UNEDIC estiment à cinq ou six milliards de francs le déficit pour 1979. Je vous rappelle que l'UNEDIC est financée par une cotisation de 3% prélevée sur les salariés et sur les employeurs. Pour vous permettre de prendre conscience de l'ampleur de l'effort nécessaire, je vous indique qu'une augmentation de 0.1% représente 600 millions de francs. Le problème ne doit donc pas être réglé pour quelques mois, mais sinon pour l'éternité, du moins pour un temps assez long.

En tant que ministre du travail et de la participation, je crois partager l'opinion de tous les membres de cette assemblée en affirmant qu'il n'est pas possible d'ajouter aux inquiétudes des chômeurs la hantise de se demander si leurs indemnités leur seront payées. Sur ce point, du moins, la situation doit être claire. Il y avait, évidemment, une solution provisoire, qui a d'ailleurs été demandée par certains syndicats et qui aurait consisté, dans un premier temps, à porter les cotisations à 3.5%, en attendant qu'une réflexion plus approfondie permette de dégager une solution définitive. Le système aurait ainsi bénéficié de trois milliards de francs supplémentaires, ce qui lui aurait permis d'attendre jusqu'à l'automne. Je constate, sans pour autant émettre de critiques, que le patronat a refusé cette solution, en invoquant deux arguments qui ont, à mes yeux, de la valeur. Le premier argument est le suivant : si l'ensemble des partenaires sociaux parviennent à dégager trois milliards de francs, quelle somme d'argent devront-ils verser à nouveau en juillet ou en automne ? Aussi avant d'alimenter le système – et de distribuer de l'argent à guichet ouvert – il convient d'en modifier la structure et l'organisation. Le second argument repose sur la question de savoir si l'État, de son côté, est décidé ou non à faire un effort. Ces deux arguments ont empêché, lors d'une réunion qui s'est tenue le 6 décembre, de parvenir à un accord sur l'augmentation des cotisations. Cette décision a d'ailleurs été confirmée le 13 décembre. C'est dire les délais dont nous disposons.

Comme il n'était pas possible de laisser tomber en panne le système, il était indispensable que le Parlement votât, avant la fin de l'année, un projet de loi mettant en place un système ordonné, afin que l'on sache bien où l'on allait et que l'État annonçât – passez-moi l'expression – ce qu'il mettait au pot. Il appartiendrait, ensuite, aux partenaires sociaux de faire le reste. Je ne méconnais pas l'ampleur de l'effort physique demandé aux députés et aux sénateurs après de longues nuits d'une session particulièrement chargée. Mais pouvons-nous finir l'année sans apporter aux demandeurs d'emploi, en particulier à ceux qui percevront une indemnité en 1979, la certitude qu'il n'y aurait pas de carence dans le paiement des allocations ? Sans vouloir trop approfondir les détails techniques, j'essaierai de vous faire comprendre les conclusions auxquelles le Gouvernement est arrivé après de nombreuses réflexions.

Le système actuel d'indemnisation est, en fait, l'addition de deux systèmes : un système d'aide publique financé par l'État, et un système conventionnel, l'UNEDIC, résultant d'une convention signée le 31 décembre 1958, qui fêtera donc, dans quelques jours, son vingtième anniversaire. Le système conventionnel a été maintes fois complété, modifié par des réformes successives. Les partenaires sociaux ont pris plus d'une centaine de décisions modificatives. Mais il y a eu également des apports extérieurs

importants. D'abord, la garantie de ressources a été instituée en 1972 en faveur des travailleurs licenciés, puis étendue en 1977 aux démissionnaires. Il s'agit en quelque sorte d'un système de pré-retraite qui permet aux travailleurs par des mécanismes internes et compliqués que je ne vous décrirai pas, de quitter leur emploi à soixante ans, voire 56 ans 8 mois en cas de licenciement économique, tout en continuant à percevoir 70% de leur salaire. Cette préretraite est très utile et elle le sera encore dans les secteurs où, hélas ! des licenciements massifs risquent de se produire. Ensuite, le système conventionnel a été complété par des indemnités de formation prises en charge par l'UNEDIC, afin d'aider les demandeurs d'emploi à se reconvertir, à suivre des stages de formation leur permettant de postuler, dans de bonnes conditions, un emploi nouveau. Enfin, un accord du 14 octobre 1974 a créé la fameuse allocation supplémentaire d'attente, l'ASA, qui représente 90% du salaire et qui est servie pendant un an. Des liaisons ont été établies avec l'Agence nationale pour l'emploi. L'ASSEDIC a procédé à des paiements jumelés de l'aide publique et des allocations d'assurance afin que le demandeur d'emploi ne reçoive qu'une feuille de paiement. Cette synchronisation a été entérinée par une convention signée le 10 février 1969.

Nous sommes en présence d'un système extraordinairement complexe, coûteux et inefficace, comme je vais vous le démontrer, dont les partenaires sociaux reconnaissent unanimement qu'il est mal adapté. En 1974, ils ont été à deux doigts de se mettre d'accord pour le simplifier. Le rapport BLOCH-LAINÉ que j'ai étudié en fait d'ailleurs une critique sévère, et M. le conseiller d'État JOUVIN à qui j'ai confié une étude sur le sujet critique non pas la gestion du système qui est sérieuse mais la complexité des textes législatifs et des méthodes de fonctionnement. Je citerai un exemple pour illustrer cette complexité. Lorsqu'un chômeur ou un demandeur d'emploi se présente à l'Agence nationale pour l'emploi, on lui demande d'abord s'il satisfait aux conditions requises pour bénéficier de l'aide publique. Le travail essentiel des placiers de l'Agence consiste à lui faire remplir quantité d'imprimés à cet égard. J'ai d'ailleurs failli vous les communiquer pour appuyer mes dires. Une fois qu'il a rempli ces premières formalités, il convient de déterminer s'il satisfait aux conditions du système conventionnel de l'UNEDIC, qui sont toutes à faits différentes. C'est au vu de ces deux questionnaires que l'on décide si le demandeur d'emploi peut bénéficier de l'ensemble des prestations.

Quelques chiffres vous donneront une idée de la complexité du système. Pendant les trois premiers mois d'indemnisation, le taux d'aide publique est de 16.50 francs par jour, auxquels s'ajoute une majoration de 6.60 francs par personne à charge. Je rappelle que la définition juridique de la personne à charge est très complexe puisqu'elle repose à la fois sur l'âge, le domicile et le plafond de ressources. Par conséquent, la prise en compte des personnes à charge implique la fourniture de justifications multiples. Durant les trois premiers mois d'indemnisation, aucune condition de ressources n'est requise. A partir du quatrième mois, le taux journalier tombe à 15.20 francs par jour. La majoration éventuelle par personne à charge demeure inchangée, mais un mécanisme supplémentaire joue puisqu'elle est alors attribuée en considération d'un barème des ressources. Le total de l'aide publique et des ressources du foyer – dont il faut naturellement apporter la preuve fiscale, qu'il s'agisse des revenus salariaux, immobiliers ou de ceux qui sont issus du patrimoine foncier – ne peut dépasser, par jour, 29.64 francs pour un chômeur célibataire, 55.59 francs pour un chômeur dont le conjoint ne travaille pas et 107.92 francs pour un chômeur dont le conjoint travaille. Ces chiffres sont majorés de 5.32 francs par jour par enfant ouvrant droit aux prestations familiales, ce qui exige naturellement des constatations périodiques de la caisse d'allocations familiales, la dotation familiale évoluant dans le temps. Pour tout autre personne à charge, selon la définition du code de la sécurité sociale – car les définitions de « personne à charge » et « autre personne à charge » sont distinctes et les conditions à satisfaire pour entrer dans cette dernière catégorie sont encore plus complexes – le chômeur a droit à une majoration de 13.20 francs.

Les chiffres du barème sont indexés sur le taux des allocations d'aide publique et, en cas de dépassement du barème, l'aide publique est réduite ou supprimée. Après un an, l'aide publique est réduite de 10%, et ainsi chaque année, étant entendu que l'abattement ne peut être supérieur à 30% pour les prestataires de plus de 55 ans, et qu'il n'est pas applicable aux salariés licenciés après 55 ans. Je pourrais continuer longtemps cette énumération. Ainsi, il est surprenant de constater que, dans un ménage où naît un deuxième enfant, l'aide publique est diminuée, au prétexte de l'augmentation des allocations familiales.

Les ménages qui ont deux enfants reçoivent donc moins d'argent que ceux qui n'en ont qu'un. Tout ce formalisme fait que les employés de l'Agence nationale pour l'emploi n'ont guère le temps de s'occuper de placement compte tenu du nombre des demandeurs d'emploi qui les assaillent. Ce système n'est donc vraiment pas satisfaisant. Mais il y a plus : pouvons-nous nous satisfaire de voir des personnes recevoir la seule aide publique, 300 francs, 200 francs, 100 francs par mois pendant, deux, cinq, sept ans, jusqu'à dix-neuf ans dans certains cas ? On dira que ces gens touchent quelque chose. Mais avons-nous vraiment le sentiment d'avoir fait notre devoir ? Ce système ne peut être perpétué.

Ou bien ces chômeurs sont jeunes, et il faut leur donner le moyen d'entrer sur le marché du travail ; ou bien ils sont capables de travailler, et il faut les y réinsérer, par la formation professionnelle adaptée ; ou bien encore ils sont malades et incapables de travailler – je ne parle pas des fraudeurs, ce sont des cas exceptionnels et marginaux – et il faut mettre en place, au niveau départemental, des mécanismes de nature à répondre à leur situation réelle, comme je vous le proposerai tout à l'heure par un amendement. Il ne faut plus que M. DUPONT, s'il est reconnu comme inapte au travail, soit néanmoins inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence nationale pour l'emploi. Le problème est le suivant : ou bien il est inapte au travail et, vérification faite, il doit être pris en charge par la COTOREP et le bureau d'aide sociale, ou bien il faut lui trouver un travail en fonction de ses capacités. Mais notre conscience ne peut être apaisée à ce prix : cet homme touchera 300 francs par mois et, dans quelques années, il ne touchera plus que 5 francs par jour. Qui peut vivre avec une telle somme ? Je ne prétends pas régler le problème aujourd'hui. Mais nous devons le poser de manière claire et prendre l'engagement de le traiter avec tout le sérieux qui convient.

Voilà pour l'aide publique. Reste l'UNEDIC. Lorsque ce même M. DUPONT passe à l'Agence nationale pour l'emploi, il doit se livrer à d'autres formalités administratives en vue de bénéficier des allocations de l'UNEDIC. Il doit répondre à un certain nombre de conditions. Les règles sont différentes mais elles ont le mérite de la simplicité. Vous êtes demandeur d'emploi lui dit-on. Combien de temps avez-vous travaillé ? 90 ou 180 jours ? Êtes-vous licencié pour causes économiques ou, si je puis dire, de « droit commun » ? Montre-moi vos bulletins de salaire des derniers mois. Donnez-moi votre état-civil. Les formalités sont terminées : elles n'ont demandé que quelques minutes. L'aide accordée, dans ce cas, s'ajoute à l'aide publique. L'intéressé en bénéficie pendant un an, voire deux ans s'il est âgé de plus de cinquante ans. A l'expiration de ce délai, l'aide peut être prorogée de nouveau dans certaines circonstances qui sont appréciées par l'UNEDIC. Le système est compliqué et peu clair, car outre l'ASA, il y a l'allocation versée à ceux que j'ai appelé tout à l'heure les « chômeurs de droit commun ». On dit à ces demandeurs d'emploi qu'ils toucheront, le premier trimestre, 40.25 % de leur salaire en plus de l'aide publique. Mais le demandeur d'emploi libournais ne comprend rien à tout cela. C'est pourquoi je préférerais qu'on lui dise tout simplement qu'il a droit à 50, 60 ou 70% de son salaire. Cela, il le comprendrait très bien.

Il apparaît donc que le système est non seulement complexe, et mal adapté aux situations particulières, mais aussi injuste. Quelle est, en effet, la situation ? Des derniers chiffres de l'emploi que je viens de publier, il ressort que 175 000 personnes bénéficiaires de l'ASA, contrairement à ce qu'on vous dit, ne touchent pas 90% mais 110% de leur salaire car, en fait, l'allocation n'est que partiellement assujettie à l'impôt, et l'on n'en déduit pas les cotisations sociales qui représentent en la matière 8%. De telle sorte que celui qui reprend son travail pour un salaire identique à celui qu'il percevait avant d'être chômeur perd de l'argent. Pour ces 175 000 personnes, la situation est donc intéressante pendant un an. Hormis celles-là, 356 000 personnes perçoivent en moyenne 50% de leur salaire et 239 000 une allocation de 15, 10 ou 8 francs par jour. Ainsi, à côté d'une minorité de privilégiés, trop de chômeurs sont traités d'une manière insuffisante pour ne pas dire indécente. Le rapport BLOCH-LAINÉ et le rapport VIMONT, déjà évoqués tout à l'heure, arrivent aux mêmes conclusions.

Par une présentation habile, on cherche à reporter sur l'État la responsabilité des inconvénients du système. Il va de soi, lorsque l'on n'est d'accord sur rien, que l'État est toujours fautif. Et le souffre-douleur, en l'occurrence, c'est le ministre du travail qui n'est autre que le ministre du chômage. Comme chacun sait, je suis un masochiste heureux qui secrète des chômeurs. Telle est ma vocation selon l'opposition ! Telle est la puissance qu'on me prête ! Mais laissons ces formules aux tréteaux électoraux et traitons ici les problèmes sérieux. On dit que l'État ne donne pas d'argent et l'on oppose les 20 milliards de francs de l'UNEDIC aux 4 milliards et demi qu'il verse. On dit que la contribution de l'État, qui était de 50% en 1969, n'est plus aujourd'hui que de 30% à peine. Cette présentation habile relève de l'astuce. La proportion est juste, certes, mais il faut tenir compte du fait que l'État – pour ne parler que de lui – apporte par ailleurs une aide considérable aux chômeurs par l'ensemble de ses actions : pacte national pour l'emploi, indemnisation du chômage partiel, dépenses de formation. On a beaucoup parlé du rapport BLOCH-LAINÉ à ce sujet, mais on a omis d'en citer une page. Or il ressort de ce rapport qu'en 1977 la contribution des employeurs et des salariés au système d'indemnisation du chômage a été de 12.7 milliards et celle de l'État de 13.2 milliards de francs. Photographier, à un instant donné, l'effort de l'État en faveur d'une seule prestation en oubliant toutes les autres et en établissant des comparaisons n'est, je le répète, qu'un artifice de présentation. Il n'en est pas moins vrai que le système connaît des difficultés. Les cotisations sont passées de 2.40 à 3% des salaires, 1% de cotisation supplémentaire rapportant près de six milliards. Il manquera cependant 1.5 milliard le 15 janvier et de quatre à six milliards en 1979. Que faire ? Il existe une solution excellente : voter la question préalable présentée par le parti communiste pour laisser tomber en panne le système dès le 15 janvier et déclencher ainsi la fureur des prestataires. Vous apprécierez.

Il est une autre possibilité, qui me semble meilleure et qui consiste à tenter de traiter les problèmes de fond. Tout d'abord, je le proclame hautement, l'État ne laissera pas le système tomber en panne : les prestations ne seront pas interrompues. Toute campagne d'intoxication pour faire croire le contraire est donc inutile. Ensuite, il faut simplifier le dispositif et réformer l'Agence nationale pour l'emploi en la débarrassant de son formalisme excessif. D'ailleurs, les syndicats représentatifs des personnels et les directeurs sont entièrement d'accord avec moi pour que les agences locales cessent d'être des bureaux administratifs d'aide sociale où l'on gratte du papier, pour devenir de véritables agences de placement. J'ai donc les services avec moi. Je dois reconnaître que ce sont les services, les syndicats et les représentants du patronat eux-mêmes qui m'ont fait observer que le système actuel d'aide publique était beaucoup trop compliqué. Pourquoi ne pas donner une allocation de base uniforme à tout le monde, m'a-t-on dit ? Cela éviterait ces cascades, ces seuils, ces ressources différenciées etc.

Pour ma part, j'estime qu'à partir du moment où l'on donne de l'argent à tout le monde, il n'est pas utile, pour le plaisir, d'ouvrir un dossier pour chaque demandeur d'emploi. Il suffit de multiplier les vingt francs que l'on envisage de verser par le nombre de demandeurs d'emploi. Le dispositif présenterait l'avantage, tout à fait considérable, d'être unifié et simplifié. L'aide publique serait supprimée et il n'y aurait plus qu'une seule allocation, accordée selon les règles de l'UNEDIC. Ainsi les travailleurs licenciés pour causes économiques auraient droit à l'ASA, les chômeurs dits « normaux » bénéficieraient de l'allocation spéciale, les jeunes demandeurs d'un premier emploi recevraient l'allocation de première entrée, et ceux qui choisiraient la préretraite auraient droit à la garantie de ressources. En deux minutes et demie les formalités seraient remplies ! Il n'y aurait plus cette stratification, cette coexistence d'aides imbriquées, mais cette allocation unique. Certes, l'État devrait en tirer les conséquences et apporter sa propre contribution. J'y reviendrai tout à l'heure.

Donc, première orientation : faire en sorte que le système ne tombe pas en panne ; deuxième orientation : simplifier le dispositif. On me dira que, parmi les bénéficiaires de l'allocation ASSEDIC, certains ne perçoivent que l'aide publique. Vont-ils tomber dans la trappe du jour au lendemain ? Non ! Sur les 239 000 personnes qui touchent aujourd'hui l'aide publique, il y a – hélas ! – beaucoup de jeunes : ils seront pris en charge par le nouveau régime. Il y a, en outre, les gens de maison, qui sont également concernés par le projet de loi. On m'objectera peut-être que les veuves ou les mères chefs de famille en sont exclues. C'est un problème dont nous reparlerons. Certes, la générosité est un sentiment toujours légitime, mais les

capacités financières de l'État ne sont pas illimitées. Restent 80 000 à 90 000 personnes, qui, en réalité, ne sont pas demandeurs d'emploi. En ce qui les concerne, il s'agit non pas de supprimer totalement leur allocation, mais de mettre en place des mécanismes de nature à résoudre leurs véritables problèmes. J'ajoute que, au bout d'un an ou, dans certains cas, de deux ans, le système peut être prorogé. C'est aux partenaires sociaux d'en décider. Troisième orientation : il faut faire en sorte que le système soit plus incitatif. J'entends déjà à la fois des applaudissements et des critiques. Mesdames, messieurs, je serai clair. Le système de l'indemnisation à 90% lorsqu'il a été institué, répondait à une impérieuse nécessité. Dans une période particulièrement difficile, il a constitué pour des demandeurs d'emploi, dont on comprend l'angoisse, un filet de sécurité efficace.

L'ennui, c'est qu'il a dégénéré. La preuve en est que la durée moyenne de chômage des demandeurs d'emploi qui en ont bénéficié est passée de trois mois et demi à six mois et demi. Pourquoi un chômeur indemnisé à 110% reprendrait-il un emploi rémunéré au même tarif, ce qui représenterait pour lui une baisse de revenus ? A l'avenir, il se verra convoquer par des placiers qui lui proposeront un emploi. Il pourra se faire qu'aucun ne lui convienne. Il devra suivre alors une formation professionnelle qui sera prise en charge par l'État, et non plus par l'UNEDIC. L'indemnité sera dégressive, sinon le demandeur d'emploi attendra – c'est ce que font actuellement nombre de bénéficiaires – un an avant de s'inscrire à un stage de formation. Cela n'est plus possible. On ne peut pas inciter à la reprise d'un emploi si, dans le même temps on n'incite pas à suivre une formation. Enfin, pour les travailleurs âgés de plus de cinquante ans, il ne faut pas envisager le problème sur un an. Certes, le système que je vous propose est dégressif en cours d'année, mais il est bien meilleur par la suite. Ils toucheront alors, comme les bénéficiaires de l'allocation spéciale, 60 ou 70% du salaire réel au lieu de 40.25 ou 35%. Par ailleurs, le texte ne prévoit plus la dégressivité de l'allocation spéciale qui passe actuellement de 40.25 à 35% au bout de trois mois. Autrement dit, le système sera globalement meilleur, et surtout plus incitatif à la reprise de l'emploi et à la formation. D'ailleurs, il pourra être reconduit à l'expiration de ces deux ans pour les travailleurs de plus de cinquante ans ou d'un an pour ceux de moins de cinquante ans. Il n'y a donc pas lieu de craindre que ce système incitatif soit moins bon que le dispositif antérieur.

Au demeurant, il en coûtera cinq milliards de francs de plus à l'État. A cela, il y a une raison que vous comprenez aisément : nous entendons répartir les cartes de manière que joue une meilleure solidarité ; mais en France, chacun est favorable à la solidarité, à condition que ce soit le voisin qui en assume le poids. Il faut prendre conscience du fait que les avantages dont bénéficient les demandeurs d'emploi sont importants pour les uns, insuffisants pour d'autres et ridicules pour certains. Il importe donc d'en venir à une plus grande équité. Vous pourriez avec raison m'opposer un argument fondamental en m'interrogeant sur les mesures que compte prendre le Gouvernement dans les domaines de la sidérurgie, de la construction navale ou du textile. A cela je répondrais que nous entendons passer des conventions sociales dans ces secteurs. Vous savez d'ailleurs que, dans la sidérurgie, une telle convention existe, qui expirera en avril prochain ; il faudra donc, avec les partenaires sociaux, en établir une autre qui devra assurer des garanties de ressources prolongées. Vous voyez donc que le Gouvernement comprend très bien les problèmes et est décidé à agir. Par ailleurs – et je m'adresse plus spécialement à ceux d'entre vous qui sont directement concernés – je reconnais que de très grandes difficultés existent en Lorraine, dans les Vosges, dans le Nord, en Loire-Atlantique, sur les bords de la Méditerranée ; mais il faut bien voir que nous ne résoudrons pas ces problèmes avec les indemnités de chômage. En réalité, grâce au fonds spécial d'adaptation industrielle et à la politique d'aménagement du territoire, nous devons coordonner les aides au chômage avec une véritable stratégie sur le terrain. Dans quelques jours seront promulgués des décrets tenant compte des conclusions du rapport VIMONT afin de coordonner les différentes aides au niveau départemental, où elles sont actuellement très dispersées. Il est en effet nécessaire de favoriser des conversions, des reconversions et des créations dans ces secteurs en difficulté. Cette solution n'est pas facile à appliquer, mais elle est la seule valable.

Formation nouvelle, recyclage, préretraites, garanties de ressources, tels sont les différents éléments qui doivent être inclus dans des conventions sociales spécifiques qu'il faut négocier, je le répète, avec l'ensemble des partenaires sociaux. Tout cela est très bien, me direz-vous, mais l'État doit-il se contenter de se mettre au balcon pour voir défiler les troupes dans la rue ? Tel ne sera pas le cas. En adoptant le

budget de 1979, il y a quelques jours, vous avez inscrit 4.5 milliards de francs au titre de la participation de l'État. Eh bien ! Je propose de porter ce chiffre à sept milliards, soit 2500 millions supplémentaires, l'hypothèse retenue étant une augmentation de 12% du nombre de chômeurs secourus. Certes, je comprends très bien que l'ampleur de ce supplément ait causé quelques préoccupations au ministre du budget, au président de la commission des finances et au rapporteur général : à peine le budget est-il voté qu'il faut envisager 2500 millions de francs de dépenses supplémentaires. Je sais bien que l'opposition prétendra que cela n'est rien. Je reconnais que c'est un argument puisqu'elle ne vote pas le budget. Mais, pour ceux qui le votent, la responsabilité est lourde. En tout cas, je remercie M. le Premier ministre et M. le ministre du budget qui ont fait preuve de compréhension pour parvenir à la solution d'un grand problème, qui exige un effort de l'État. Sachez, monsieur le rapporteur – même si cela n'est pas inscrit dans la loi – que la régularisation sera effectuée le moment venu, ce qui permettra de régler les problèmes de trésorerie. De toute façon, le contrôleur financier saura qu'il peut compter, non pas sur 4500 millions, mais sur 7 milliards : il pourra donc débloquer plus rapidement certaines tranches afin de répondre aux besoins.

Il y a donc là un premier effort important de l'État, qui est me semble-t-il, parfaitement justifié. Mais il en est un second, encore plus important, qui est traduit dans le projet de loi par des dispositions que j'ai tenu à y faire figurer. En effet, certains seront tentés de me dire : « Ah ! vous faites du charme parce que nous sommes en session extraordinaire ; vous allez trouver de l'argent, mais que se passera-t-il l'année prochaine ? » Je leur répondrai : « Lisez le texte, et vous verrez que tout est prévu ». Le texte que nous proposons pour l'article L.351-12 du code du travail dispose notamment : « La subvention de l'État suit, à régime constant et à nombre d'allocataires constant, la même évolution que la contribution globale des employeurs et des salariés. » Quand on sait que cette contribution est assise sur les salaires, on voit bien que l'effort de l'État suivra la contribution salariale. Voilà une garantie importante. Et le même article précise, dans le paragraphe suivant : « Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes envisagées en raison d'un accroissement des charges à régime constant, le complément de ressources est obtenu pour les deux tiers par un relèvement de la contribution des employeurs et des salariés et, pour un tiers, par un accroissement de la subvention de l'État. » Autrement dit, la règle actuelle des 33% dont je vous parlais tout à l'heure, sera maintenant inscrite dans la loi. En bref, d'une part, la contribution de l'État suivra l'évolution des cotisations payées sur les salaires et, d'autre part, lorsque « le compteur aura été remis à zéro » - passez-moi l'expression - l'État garantira la progression, par tiers, des dépenses nouvelles. Nous assurons donc la sécurité. Voilà un second effort particulièrement important.

Il me faut maintenant conclure – sur un tel sujet je pourrai à moi seul occuper cette session extraordinaire – en exposant la position du Gouvernement. J'insiste sur ce point, mesdames, messieurs, car, même si vous m'assurez que vous êtes d'accord avec le principe, certains d'entre vous déposeront une foule d'amendements qui réduiront à néant ledit principe. J'ai, en cette affaire, une position philosophique que je proclame bien haut et à laquelle je tiens à vous rendre très attentifs, car ce point est capital. J'aurai pu vous dire que le système actuel ne marchait pas bien et qu'après tout il appartenait à l'État de régler lui-même la question sans recourir aux partenaires sociaux, les syndicats et le patronat pouvant, à la rigueur, être consultés de temps à autre. Je n'ai pas voulu d'une telle solution. Il existe actuellement un système paritaire géré par le patronat et les syndicats, et j'en souhaite le maintien car, étant bien géré, il n'a pas à être mis en cause. La loi fixe seulement un certain nombre de principes, et M. le rapporteur l'a souligné à juste titre. Ces principes sont les suivants : la simplification et l'unification du système ; l'établissement d'une dégressivité sans fixation de niveau pour l'allocation spéciale, la définition de l'allocation de base, de l'allocation de première entrée et de la garantie de ressources ; enfin la participation de l'État dans les conditions que j'indiquerai tout à l'heure.

Autrement dit, à travers ce texte qui est techniquement complexe car il modifie de nombreux articles du code du travail – ce qui procure de très grandes joies aux juristes – je vous demande de vous prononcer sur les trois points suivants : l'unification du système ; le principe de dégressivité ; l'intervention de l'État. Mais, lorsque ces principes auront été retenus, les partenaires sociaux devront se réunir et décider de la mise en œuvre du système. Il leur appartiendra, par exemple, de prendre des décisions sur les points suivants : fixation du niveau de l'ASA ou du montant de l'allocation accordée au jeune venant d'effectuer

son service militaire et qui pourra être plus élevée que celui de l'aide publique ; prise en charge de la femme devenue veuve ; niveau de l'allocation spéciale, qui est actuellement de 40.12% et qui pourrait être porté à 50%, à 60%, voire 70% ; fixation du montant de l'allocation de première entrée, au bout de trois mois, pour le jeune qui vient de terminer ses études, montant qui est actuellement de 550 francs par mois et qui pourrait être majoré ; prolongation de la garantie de ressources, qui doit faire l'objet de beaucoup d'attention.

Tous ces points relèveront de la compétence des partenaires sociaux. Mais ceux-ci auront-ils les moyens de prendre de telles décisions ? Oui, car chaque fois qu'ils augmenteront les cotisations de 0.1%, ils dégageront 600 millions de francs supplémentaires ; cela représenterait 3 milliards pour une augmentation de 0.5% et 6 milliards pour une majoration de 1%. Sachant que l'État apporte 7 milliards, il leur restera à bâtir un système, à fixer, s'ils l'entendent, un plafond ou un plancher par rapport au SMIC, à mettre en place le système d'allocations. Il faut leur rendre la responsabilité d'une discussion paritaire. Cela n'est pas du tout impossible. On m'a demandé de présider la première réunion afin d' « annoncer la couleur ». Je suis prêt à le faire, si l'on veut, dès le 2 janvier, pour aller vite. Mais pourquoi se défierait-on des partenaires sociaux ? Il peut arriver, certes, qu'ils ne se mettent pas d'accord. Mais le système ne tombera pas en panne pour autant parce que je me substituerai provisoirement à eux – relisez mon texte – pour assumer les responsabilités qui leur incombent en matière de prestations. Mais j'insiste sur le fait que cette substitution ne saurait être que provisoire. Si en février, par exemple, les partenaires sociaux n'aboutissaient pas à un accord, je prendrai immédiatement, par décret, les décisions qui s'imposeraient. Mais, à partir du moment où ils me soumettraient en juillet par exemple, un système conventionnel, je l'agréerais et ce système se substituerait à celui qui aurait été mis en place par voie réglementaire. En résumé, je prendrai le relais des partenaires sociaux en attendant qu'ils se mettent d'accord. Il n'est donc absolument pas dans mes intentions de me substituer en permanence à eux, et d'ailleurs, contrairement aux informations qui peuvent être répandues, je crois avoir de bonnes raisons d'indiquer qu'il sera possible de parvenir à un accord intéressant. Cet accord intervenu, nous n'aurons plus ensuite à revenir sur le système édifié : la contribution de l'État est prévue dans le texte ; les prestations sont unifiées ; l'Agence nationale pour l'emploi, enfin dégagée, pourra se consacrer au placement.

Un mécanisme est donc en construction. Je n'en porte pas seul la responsabilité car déjà, en 1974, il s'en est fallu de très peu que les partenaires sociaux ne parviennent à un accord. En tout cas un tel accord est unanimement souhaité. Évidemment, certains – surtout parmi ceux qui siègent à gauche dans cet hémicycle – sont pour la révolution, mais dans le respect des droits acquis. Certes, il est toujours difficile en ces domaines, de faire avancer les choses. Mais, nous vous proposons une véritable réforme en profondeur qui respecte la politique contractuelle, principe auquel la majorité et nombre de syndicats sont profondément attachés. Si nous avions agi autrement et, par exemple, fixé d'autorité les taux des allocations, d'ardents défenseurs de la politique contractuelle auraient aussitôt reproché au ministre d'être non seulement le ministre du chômage, mais aussi celui du coup d'État, qui tape du poing et se substitue d'office aux partenaires sociaux. Gardons donc notre sang-froid, faisons des choses simples, mais réglons le problème. C'est ce que les demandeurs d'emploi attendent. Je compte, mesdames, messieurs, sur la cohésion et la solidarité de la majorité pour légiférer durablement dans cette affaire.

Jean AUROUX



Né le 19 septembre 1942 à Thizy (Rhône), professeur, il adhère au Parti socialiste lors du congrès d'Épinay (1971). Il est élu maire de Roanne (1977-2001) puis député de la Loire (1978-1993). Nommé ministre du travail en 1981, il fait promulguer une série de quatre lois modifiant le droit du travail : libertés des travailleurs dans l'entreprise (4/08/1982), développement des institutions représentatives du personnel (28/10/1982), négociation collective et règlement des conflits du travail (13/11/1982) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (23/12/1982). Par la suite, il est nommé secrétaire d'État auprès du ministre de l'industrie et de la recherche, chargé de l'énergie (1983-1984), secrétaire d'État auprès du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, chargé des transports (1984-1985) puis ministre de l'urbanisme, des transports et du logement (1985-1986). En 2008, il se retire de la vie politique.

**Libertés des travailleurs dans l'entreprise : développement des institutions
représentatives du personnel, négociation collective et règlement des conflits collectifs du
travail, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
(Assemblée nationale, 13 mai 1982)**

Monsieur le président,
Mesdames, messieurs les députés,

Il y a un an, presque jour pour jour, le peuple de France donnait mandat au candidat présenté par le parti socialiste, devenu candidat unique de la gauche et des forces de progrès, de conduire pour sept années la vie de la nation dans le respect des institutions de la République. Dès lors, François MITTERAND, devenu président de tous les Français a entrepris avec Pierre MAUROY et son Gouvernement, confortés par une majorité parlementaire indiscutable, la mise en œuvre d'une grande politique nouvelle, voulue par le suffrage universel, exprimant sans ambiguïté l'aspiration historique des femmes et des hommes de notre pays pour une France unie, active, solidaire et respectée.

La France de mai 1981 était plongée dans une double crise économique et sociale. Le monde du travail a sans doute été la première victime de cette crise sévère, durable et généralisée, le premier et le plus cruellement atteint par l'absence de réponse adaptée à la fois à la nature et à la dimension du problème, par l'absence de volonté et de capacité politiques de faire face à une situation économique et sociale qui exigeait autre chose qu'une démocratie molle, qu'une démocratie sans projet où le pouvoir croyait ou faisait semblant de croire que le seul jeu des mécanismes libéraux, auxquels on avait ouvert sans complexe et sans retenue toutes les libertés, briserait l'inflation, rétablirait l'emploi et engendrerait le progrès social. Constatons simplement et objectivement les faits. Combien de nos entreprises ont disparu, combien se sont affaiblies, combien d'emplois ont été perdus pendant toutes ces années, mesdames, messieurs les députés, et pas seulement ailleurs, chez vous, dans les villes, dans les villages de vos circonscriptions ?

Et pendant que dans notre pays même se dégradait la situation de l'emploi, s'appauvriissait et vieillissait notre appareil productif, un certain nombre d'entreprises qui disposaient de capitaux encouragées par le laxisme du libéralisme officiel investissaient à l'étranger, souvent sans justification au regard de l'intérêt national, et l'on voyait, plus grave encore, le profit et l'argent s'engouffrer dans toutes les spéculations plutôt que dans l'industrie et la production de biens et de services. Ainsi, trop souvent l'argent est-il allé vers l'argent. Il a déserté nos usines, il a reculé devant l'innovation, il s'est dérobé devant l'invention, il a abandonné l'emploi, laissant se tarir les compétences de ces travailleuses et de ces travailleurs manuels ou intellectuels qui sont la principale richesse des pays à tradition industrielle.

L'ancien pouvoir n'a-t-il pas vu, dans nos campagnes, mourir le commerce et l'artisanat, avec la petite entreprise familiale, qui complétaient les activités de la terre ? L'ancien pouvoir n'a-t-il pas vu, dans nos cités ouvrières, les friches industrielles s'étendre avec la lèpre du chômage ? L'ancien pouvoir n'a-t-il pas vu des branches industrielles autrefois prospères, parce qu'indispensables à la vie de la nation, s'étioler et parfois disparaître, bradant le savoir-faire des hommes, la capacité des machines et l'image même d'une France créatrice et industrielle ? Les exemples abondent, chacun d'entre vous ne peut manquer d'en avoir à l'esprit. Mais surtout, comment l'ancien pouvoir n'a-t-il pas entendu les appels, les avertissements, les cris de désespoir ou les actes d'espérance des milliers et des milliers de travailleuses et de travailleurs de ce pays qui, avec leurs organisations syndicales, ont lutté pour leurs droits, au premier rang desquels le droit au travail et le droit de vivre debout de son travail et dans son travail ? Là aussi, les exemples, voire les leçons de courage et de civisme ne manquent pas, vous le savez bien. Même si chacun d'entre nous a le droit de les apprécier selon ses propres critères, nul ne peut nier l'attachement du monde ouvrier français à son industrie et à son outil de travail, qu'il ne s'est pas trouvé le dernier à défendre dans les difficultés, soutenu il est vrai par ceux qui ont su l'entendre et qui forment, aujourd'hui, la majorité active, attentive, généreuse et responsable de cette assemblée.

Je veux rendre ici hommage à ces femmes et à ces hommes qui ont défendu et sauvegardé des pans entiers de notre économie. Peut-être parfois le geste a-t-il été rude et le mot maladroit, c'est vrai. Mais pouvait-il en être autrement quand le pouvoir ancien n'avait que son mépris comptable à opposer aux légitimes aspirations à une vraie citoyenneté économique, qui n'est pas pour les travailleurs un mot sans contenu ? Dans la plupart des cas, les salariés se sont vu imposer des décisions sans pouvoir faire valoir leurs propositions économiques. En fait, la participation des organisations syndicales était recherchée pour l'adoption des plans sociaux mais exclue pour la recherche des solutions industrielles. A cela s'est ajoutée une marginalisation croissante de certaines catégories de populations par la mise en œuvre délibérée de politiques de gestion de la main-d'œuvre privilégiant les formes précaires d'emploi. Ces pratiques contestables socialement dans leur ampleur ont pu donner l'illusion aux entreprises de favoriser leur fonctionnement. Vision étroite et facile car c'est sur la collectivité nationale que se reportait en fait la charge de l'indemnisation de travailleurs dont, par ailleurs, la capacité professionnelle et le revenu s'amenuisaient au gré de l'alternance entre emploi temporaire et chômage.

Plus profondément et plus gravement encore pour l'unité et la stabilité sociale de la nation, l'existence de la crise a accrédité la justification d'une société duale dans laquelle coexisteraient deux types de main-d'œuvre : l'une nécessaire au développement du secteur concurrentiel, performante, privilégiée et disposant d'un statut social satisfaisant, et l'autre mineure – accessoire allais-je dire – utilisée au gré des nécessités et affectée au statut de second rang. Nous refusons, pour aujourd'hui comme pour les générations à venir, cette dislocation sociale intolérable au regard d'une conception humaniste de la société. J'ajoute qu'une nation qui n'aurait pas le courage et la volonté politiques, même en nos temps difficile de faire une place adaptée dans le monde du travail à chacun de ses membres, y compris les plus faibles et les handicapés, verrait rapidement se déchirer son unité, se développer la délinquance et la violence, voire être remis en cause à terme les fondements mêmes de la démocratie et des institutions républicaines.

Par ailleurs, qui pourrait contester l'efficacité économique de l'unité sociale d'une nation, au demeurant résolument pluraliste sur le plan politique, syndical et économique ? J'y vois même une condition nécessaire à la mobilisation des énergies, seule capable aujourd'hui de résoudre les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Cette situation dégradée tant sur le plan social qu'économique a eu d'autres conséquences que l'exacerbation des tensions sociales. Elle a remis en cause la légitimité de certaines notions essentielles au bon fonctionnement du monde productif. Il s'agit tout d'abord de la capacité et de la volonté d'entreprendre, dont chacun s'accorde à penser qu'elle est trop faible en France. Au-delà des réglementations qui ne sont pas plus strictes dans notre pays qu'à l'étranger, la véritable cause ne doit-elle pas en être recherchée dans l'absence de la reconnaissance claire, saine et franche du rôle et de la place du chef d'entreprise, du rôle et de la place du salarié ? La fréquence des actions en justice pour entrave au droit syndical et la faiblesse relative, bien qu'inégale, du nombre de syndiqués montrent que le mode légal de représentation des salariés n'est pas, dans les faits, encore totalement reconnu, mais bien souvent contesté et combattu. Telle était déjà une des conclusions du rapport SUDREAU.

Sur ce point, la position du Gouvernement est claire et nette : quels que puissent être les difficultés et les problèmes du moment, le monde économique ne saurait être dispensé de connaître et d'appliquer la loi et je mets en garde ceux qui seraient tentés – se faisant l'écho ou les soutiens de forces conservatrices voire rétrogrades – de contester la légitimité du fait syndical dans l'entreprise ; conquête sociale séculaire, il est l'un des fondements de notre démocratie et le complément légitime et nécessaire du fait patronal dans la poursuite et le développement de la politique contractuelle qui est, d'une certaine manière, à l'entreprise ce que la décentralisation est à la collectivité locale. Trop de pratiques surannées, contestables, voire intraduisibles, entretiennent un climat de suspicion à l'égard de toute la fonction entrepreneuriale qui elle-même, trop souvent, nourrit cette situation. Le Gouvernement souhaite établir la paix civile permettant de restaurer la légitimité du droit d'entreprendre par des rapports sociaux clarifiés, rééquilibrés, reconnaissant à chaque partenaire son existence et ses pouvoirs.

En second lieu, certaines formes d'organisation du travail, certaines pratiques de commandement ont trop souvent privé les salariés de la capacité de s'exprimer sur leurs conditions de travail et d'en proposer l'amélioration. Dès lors, toutes les transformations, notamment technologiques, dans la vie au travail, décidées le plus souvent en dehors de toute réelle concertation, devenaient suspectes. Par ailleurs, des tentatives d'instauration d'un dialogue direct entre la direction et les salariés ont souvent été faites par un certain nombre d'entreprises avec la volonté délibérée d'évincer du processus les institutions représentatives du personnel. Si le droit d'expression directe des salariés figure parmi les textes de loi qui vous sont proposés, le Gouvernement n'entend pas laisser se développer des pratiques contraires à l'instauration d'une concertation équilibrée dans l'entreprise. En outre, l'ignorance quasi systématique de la vie économique de l'entreprise dans laquelle ont été tenus les salariés et leurs syndicats n'a pas été de nature à faciliter, voire à créer, la prise de conscience nécessaire à la formulation et à la hiérarchisation réaliste et responsable des revendications des travailleurs. Il est vrai qu'en cette matière le mouvement s'amorce seulement au niveau des collectivités territoriales et que les responsabilités de telles lacunes qui pèsent aussi lourd aujourd'hui dans la vie de la nation, relèvent à l'évidence d'un contexte culturel attribuant *a priori* l'exclusivité de la compétence économique à quelques-uns.

Enfin la proximité évidente des gouvernements précédents et d'un des acteurs sociaux interdisait à l'État de conduire une politique économique efficace. On ne peut plaider la rigueur si, dès le départ, celle-ci ne s'applique qu'à l'une des parties. On ne peut plaider la concertation si, par ailleurs, on maintient un déséquilibre entre les pouvoirs des interlocuteurs. On ne plaider, enfin, l'unité nationale en confortant la suprématie et les privilèges de certains. Le pouvoir d'État devient alors suspect et ne peut – ce qui est pourtant sa raison d'être et son mandat – s'imposer aux stratégies socio-professionnelles. Crise économique, inefficacité et injustice de la réponse politique, crise de légitimité caractérisent la situation de la France que nous avons trouvée. Alors que le Président de la République l'a maintes fois répété – encore récemment – c'est à une tâche de réconciliation que le Gouvernement s'est attaché ; elle implique de la part de chacun de reconsidérer sa propre situation de pouvoir, d'un pouvoir qui doit être désormais tourné vers l'action et le progrès. Face à cette crise et à l'incapacité de l'ancien pouvoir à y apporter les éléments de réponse attendus, les Français ont fait leur choix librement, démocratiquement, d'un autre projet. Quel est donc ce projet dont nous avons à débattre aujourd'hui, et sur lequel tout a été dit et écrit, du bon, du meilleur et du pire. Reconnaissons les connaisseurs et répondons aux détracteurs qui n'avaient parfois pas de mots assez durs pour combattre ni de slogans assez forts pour effrayer : socialisme doctrinaire, sectarisme revanchard, ignorance et déstabilisation de l'entreprise, accroissement mortel de ses charges, exacerbation de la lutte des classes, politique antipatronale, organisation de l'irresponsabilité, mort de la politique contractuelle ! Que n'a-t-on pas dit de ces projets de loi et de mon rapport !

Mais, mesdames et messieurs les députés, la réalité et les faits sont tout autres et vous le savez bien. Ces projets ne sont pas nés de quelque bible politique, livre de chevet d'un ministre doctrinaire ; ils sont issus d'une autre approche réaliste, progressiste et responsable. J'aurais pu, comme d'autres, vous offrir une grande réforme institutionnelle, quelques nouveaux modèles d'entreprises et bâtir dans l'abstrait de belles constructions législatives et idéologiques. J'ai simplement regardé vivre les entreprises de France de 1981, les grandes et les petites, celles qui étaient prospères et celles qui ne l'étaient pas, celles où l'on savait se parler, celles où l'on se déchirait. J'ai simplement écouté ceux qui y travaillaient, du manoeuvre au chef d'entreprise, avec leurs attentes, leurs espérances et leurs inquiétudes.

J'ai naturellement – et n'est-ce pas un vrai changement ? – pratiqué une riche et fructueuse concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux, qui ont tous accepté d'apporter au Gouvernement leur analyse, leurs propositions ou leurs critiques avec une franchise, un réalisme et un sens des responsabilités auxquels je tiens à rendre hommage aujourd'hui. Je pense en particulier aux organisations syndicales qui, sans avoir les mêmes moyens que d'autres, ont apporté une contribution irremplaçable à la préparation de nos travaux. Il est vrai qu'elles avaient tant de choses à dire et depuis si longtemps dans des ministères dont les grilles n'avaient guère su s'ouvrir à leurs propositions avant le printemps dernier ! Cela dit, responsables de la conduite des affaires de l'État, nous connaissons notre devoir et si nous avons pris en compte les propositions des partenaires sociaux, nous n'avons jamais oublié que nous avons à prendre en

charge les intérêts supérieurs de la France dans son présent et pour son avenir. Est-ce la démarche de doctrinaire ou de démocrate ? Cette concertation sociale a été de grande qualité et de haut niveau. Je forme le vœu que la rue de l'Université ne soit pas dans ce domaine en retrait sur la rue de Grenelle, encore qu'à cet égard on soit fondé à s'interroger sur le comportement de l'opposition sur des projets de loi aussi importants. Son absence quasi-totale dans les débats – généralement fructueux – des commissions, au profit d'une averse, trop massive pour être fertile, d'amendements, distincts dans le débat sinon dans l'inspiration ou la provenance, signifie-t-elle embarras, impréparation, absence de projet, divisions internes ou volonté délibérée de retarder tout progrès économique et social ? Les jours qui viendront éclaireront suffisamment l'opinion publique pour que chacun vérifie – si besoin est encore – où se situent les hommes bâtisseurs d'un progrès responsable et les tenants d'un conservatisme suicidaire. Chacun verra bien qui veut construire et qui ne le veut pas ; chacun verra bien qui veut aller de l'avant et qui se calefautre dans un immobilisme frileux ; et personne ne sera trompé par des centaines et des centaines d'amendements-spectacle, d'amendements-illusion, d'amendements-alibi que vous n'avez pas voulu – ou pas osé – discuter dans le pluralisme des commissions.

Mesdames et messieurs les députés, que l'on ne s'y trompe pas : le Gouvernement ne vous propose ni un projet pour un parti ni un projet pour un syndicat, ni un projet pour un groupe social ; il vous propose un projet politique pour la France. Les grandes lois sociales, dont les projets vous sont soumis aujourd'hui, forment un ensemble cohérent, mûrement réfléchi, qui complète et achève le dispositif législatif engagé avec les ordonnances sur la réduction du temps et l'aménagement du temps de travail, le travail temporaire, le contrat à durée déterminée et le travail à temps choisi. Ils s'inscrivent dans une vision résolument dynamique de la société française pour que notre pays, dans toutes ses composantes qui font sa richesse, soit en mesure d'affronter les temps nouveaux et d'en sortir plus uni, plus fort, plus solidaire, plus indépendant et plus respecté. Mesdames et messieurs les députés, je vous présente aujourd'hui un grand projet fédérateur et mobilisateur pour la France et les Français. Après tant d'années d'injustice, d'inégalités, d'indifférence et de mépris, je vous propose la démocratie réhabilitée dans l'entreprise avec des lois de liberté, de dignité, de solidarité et de responsabilité. Après des années d'atrophie du dialogue social et de récession économique, je vous propose la mobilisation des énergies et des compétences avec des lois d'action et non de providence et avec l'ambition affirmée de grandir notre pays en y terrassant le chômage.

Démocratie d'abord.

Combien de fois n'a-t-on pas dit qu'elle était inapplicable pour ne pas dire incompatible avec la vie de l'entreprise. Ce point mérite examen, car manifestement, certains croient encore – ou font encore semblant de croire – en une fatalité de la nature des rapports sociaux dans l'entreprise d'essence à demi-féodale ou militaire. Soyons réalistes et lucides : il n'y a pas un modèle français de l'entreprise, mais bien, dans notre pays, coexistence de nombreux types d'entreprises, certaines appliquant l'esprit et la lettre des lois sociales existantes, et d'autres campant frileusement sur des positions surannées.

Aux yeux des socialistes, la démocratie comporte pour chacun le droit de s'exprimer et de se faire représenter ; pour nous, la démocratie est d'abord une forme de gestion des activités humaines qui respecte et valorise la personnalité et les capacités de chacun. Dans la vie civile, elle s'exerce dans le domaine politique, dans l'entreprise, elle doit s'exercer dans le domaine économique et social. Cette collectivité de travail dont nous avons déjà resserré les solidarités nécessaires en limitant le recours au travail précaire, nous savons qu'elle naît un jour, qu'elle se développe, qu'elle se transforme, qu'elle se déplace parfois, qu'elle peut être malade, qu'elle peut mourir. Nous reconnaissons le droit et la responsabilité d'entreprendre ; nous reconnaissons l'unité de direction et la responsabilité de gestion de l'employeur. Mais nous disons aussi que, dans cette collectivité de travail dont nous savons bien qu'y coexistent et qu'y coexisteront encore des antagonismes d'intérêts comme dans toute société humaine, il importe que les uns prennent davantage conscience de la dimension humaine de l'entreprise et les autres davantage conscience de sa dimension économique. La démocratie dans l'entreprise est porteuse d'une efficacité économique qui en absorbe rapidement les coûts ; bien des employeurs n'ont pas attendu pour la mettre en œuvre dans leurs usines ou dans leurs bureaux et je sais que bien d'autres s'y préparent non

pas seulement pour se mettre en conformité avec la loi, mais aussi parce que, comme nous, ils sont attachés à la réussite et à la croissance dans le cadre des finalités propres à l'entreprise.

La mission première de l'entreprise, au moment même où se développe cette grande décentralisation politique au niveau des collectivités territoriales, doit être recentrée sur la production de biens et de services pour affronter la compétition internationale qui se déroule aussi, ne l'oublions jamais, à l'intérieur de nos propres frontières. C'est pourquoi le débat politique doit s'exercer d'abord dans les institutions politiques de la cité, aux libertés et aux pouvoirs désormais accrus. En l'état actuel des choses, dans le secteur privé, la démocratie et le syndicalisme, qui en est une forme particulière, n'ont rien à gagner dans la confusion des genres et des responsabilités ; les leçons de l'histoire le démontrent amplement. Ce dont nos entreprises aujourd'hui en France ont le plus besoin, c'est d'investissement économique et d'investissement social, l'un et l'autre nécessaires à leur bon fonctionnement. Aucun travailleur ne saurait au demeurant être victime de quelque manière que ce soit de ses choix politiques ou syndicaux dès lors qu'ils sont reconnus comme des libertés personnelles inaliénables et garanties par la loi. A ceux qu'inquiète le terme de rupture que j'ai employé dans mon rapport, je confirme qu'il s'agit bien d'introduire une rupture, non pas tant au niveau institutionnel que dans certains comportements fermés *a priori* à tout dialogue social. Avec la liberté syndicale, avec le pluralisme syndical, avec le droit d'expression, la démocratie peut et doit entrer pour s'ajuster part dans les entreprises de France ; des femmes et des hommes libres, créateurs et motivés, y apporteront autant de richesses que des injections massives de capitaux. La concertation et le contrat doivent désormais être la règle. Il faut d'abord que chacun s'explique pour s'accorder. Il ne s'agit donc ni de favoriser les conflits ni de les faire disparaître. Il s'agit de mettre en place des mécanismes permettant leur résolution qui sera d'autant plus féconde qu'elle aura été conduite par des partenaires à part entière.

A cet espace de démocratie ainsi créé, nous voulons aussi donner la dimension de la solidarité. Recentrée sur elle-même, l'entreprise ne peut pas s'enfermer dans un égoïsme qui serait d'autant plus fort qu'elle serait plus puissante : il y a des entreprises riches et d'autres pauvres ; il y a des profits inavouables mais aussi des chefs d'entreprise qui sacrifient parfois leurs biens personnels ; il y a des statuts sociaux privilégiés et des milliers de travailleurs aux maigres revenus, et puis il y aurait les laissés-pour-compte, les chômeurs. Or, le temps n'est plus où la politique économique pouvait se réduire à la manipulation de quelques instruments de régulation de la demande globale. L'ampleur de la crise est désormais trop profonde, la France est trop solidaire des économies étrangères. La solution passe donc par une transformation en profondeur des structures de notre production, elle-même dépendante de nouveaux modes de consommation et de partage du revenu. Changer la société pour qu'elle se développe au profit de tous conduit donc à remettre en cause un certain nombre de comportements des différents groupes sociaux pour que s'établisse une solidarité réelle ; solidarité entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, solidarité entre les entreprises en plus ou moins bonne santé économique, solidarité entre salariés et non-salariés.

Démocratie et solidarité, me direz-vous ; mais alors, pourquoi pas la cogestion ou la participation ? Je veux m'expliquer sur ces points qui ne manqueront sans doute pas d'être traités dans la suite des débats. La cogestion peut se traduire de bien des manières, dans les conseils d'administration, dans les conseils de surveillance ou dans les comités d'entreprise pour certaines décisions. Interrogée sur ce point, la quasi-totalité des acteurs français des relations sociales – aussi bien le patronat que la grande majorité des syndicats – n'a pas souhaité voir retenir ce mode de fonctionnement des entreprises, fondé sur le partage des décisions entre une direction et des représentants médiatisés du personnel. Au demeurant, le secteur nationalisé élargi permettra à notre pays de tester des formules nouvelles plus adaptées à la situation et à la mentalité de la société française. Une autre perspective fut autrefois explorée : la participation. Mise en œuvre par le général DE GAULLE, cette participation financière par le biais de l'intéressement, du partage des fruits de l'expansion ou de l'actionnariat des salariés n'a pas atteint la grande ambition qu'il avait nourrie. En effet, rien n'a fondamentalement changé de ce fait dans les relations du travail ou dans les processus de production. Même si, sur le plan comptable, les résultats ne sont pas négligeables, les Français ont toujours considéré les apports financiers résultant des diverses modalités de la participation comme de simples compléments de salaire et non comme le signe concret d'une plus grande prise sur les

décisions les concernant ou sur le destin de leurs entreprises. Que les choses soient claires : nous ne sommes pas opposés à la participation financière en soi et nous ne prendrons aucune mesure tendant à la supprimer, voire à la réduire ; mais cette participation ne prend son sens que dans le cadre plus vaste d'une participation réelle des salariés à la vie de l'entreprise. Nous n'avons pas seulement l'ambition de réunir les Français dans une nouvelle citoyenneté économique ; nous voulons que cette démocratie réhabilitée dans l'entreprise retire progressivement tous les obstacles ou alibis qui amputaient l'action des différents membres de la collectivité de travail.

Loi d'action pour tous. Loi et devoir aussi.

Les chefs d'entreprises : à eux d'entreprendre, d'investir, d'innover, d'embaucher, de respecter la loi dans ses contraintes et d'en profiter dans ses bienfaits. Mais, désormais, à leurs initiatives économiques devront s'adjoindre des initiatives sociales, les unes et les autres étant des facteurs favorisant le bon fonctionnement de l'entreprise. Les cadres dont on a dit, à tort, qu'ils étaient les grands oubliés de nos projets, ont toujours joué un rôle essentiel dans le développement de notre société, sans trop compter leur temps, il faut le reconnaître. Ils ont montré leur motivation autour d'un projet, leur capacité à maîtriser les mécanismes financiers comme le progrès technologique et l'innovation, avec un sens aigu des responsabilités ; tout cela les rend irremplaçables. Ils doivent garder cette volonté et, même si des malentendus séparent encore un certain nombre d'entre eux de la gauche et du Gouvernement, notre goût commun de l'action et de la réussite nous fera nous retrouver avant longtemps. Les cadres devront, au même titre que les autres salariés – quitte à mettre en place des formules spécifiques – pouvoir s'exprimer sur leurs conditions de travail, mais surtout, ils doivent devenir les animateurs du dialogue social, de la vie et de l'organisation de l'entreprise. Loin d'être amoindris, leurs pouvoirs ouverts à de nouveaux registres au moins aussi gratifiants que ceux du passé, en seront légitimés, mais il faudra les y préparer.

Quant aux travailleuses et aux travailleurs, à ces millions de femmes et d'hommes qui ont bâti toutes les richesses de la France et qui n'ont pas été équitablement réparties dans le passé, ces millions de femmes et d'hommes qui se sont montrés si souvent les gardiens vigilants de notre outil de production industriel, à toutes ces militantes et à tous ces militants de l'emploi, nous leur demandons d'assumer en toute responsabilité le nouvel, espace de démocratie qui leur sera désormais ouvert par la loi. A eux de prendre enfin la parole sur les conditions et le contenu de leur travail avec l'exercice du droit d'expression directe. A eux d'adhérer aux organisations syndicales représentatives de leur choix, grâce au pluralisme garanti et reconnu par le Gouvernement, à eux d'y prendre des responsabilités et d'en faire des partenaires confortés pour conduire une vivante politique contractuelle, notamment dans le cadre des négociations annuelles qui seront désormais les rendez-vous obligatoires de la nouvelle démocratie économique. A cet égard, pour prévenir une objection que je ne manquerai sans doute pas d'entendre sur la représentativité des syndicats qu'on voudrait systématiquement minorer voire contester en confondant audience et nombre d'adhérents à jour de cotisations, j'avoue que je serai fort tenté de vérifier si certains partis de l'opposition sont prêts à se soumettre eux-mêmes à pareille rigueur.

A eux, ces travailleurs, de faire exister et vivre pleinement toutes les institutions représentatives que nous avons renforcées, protégées et responsabilisées : délégués du personnel, comité d'hygiène et de sécurité des conditions de travail, comité d'entreprise, comité de groupe. A eux de faire vivre la justice du travail élective paritaire, qui est rénovée par la nouvelle loi sur les conseils de prud'hommes. A eux d'être les acteurs responsables de ce monde du travail dont ils sont l'âme vivante pour que le changement gagné le 10 mai dernier réussisse durablement. Plus la démocratie est large et plus chacun a sa part de pouvoir dans la construction d'un avenir auquel on ne croit vraiment que parce qu'on le bâtit, et nous avons tant à bâtir ensemble ! Ainsi, mesdames et messieurs les députés, pour que notre pays soit fort d'emplois, de développement économique et de progrès social, une fois retrouvé le goût du travail dans des entreprises revivifiées où chacun ayant sa place légitime redécouvrira le sens de l'action, nous pourrons, nous devons libérer toutes les forces de la France. Ces projets de démocratie et d'action seront exposés dans leur détail par vos rapporteurs. Je me bornerai donc à souligner les points essentiels du dispositif qui vous est proposé de sorte que la cohérence du projet issu de mon rapport soit clairement confirmée et précisée.

C'est par la réforme des relations du travail que naîtra et se développera la nouvelle entreprise française dont nous avons besoin.

C'est pourquoi nous vous proposons des lois qui répondent à la vie des hommes, des lois qui répondent à la vie des entreprises dans leur pluralisme et leur diversité. Il ne s'agit donc pas d'une législation pesante, bureaucratique et créatrice de blocage, mais de textes ouvrant, par la négociation et le contrat, des dynamismes et des souplesses qui répondront aussi bien à des contraintes économiques ou technologiques qu'à des aspirations sociales nouvelles et diverses. C'est tout le contraire d'une conception étatique de la société, c'est la responsabilisation des partenaires sociaux, c'est la parole et la confiance rendue aux travailleurs. La politique contractuelle, grâce à la négociation stimulée par l'État à tous les niveaux, constitue donc la pierre angulaire des nouveaux rapports sociaux dans l'entreprise, dans le cadre de la loi. Cette démarche, qui prolonge un acquis non négligeable mais insuffisant et inégal du passé, se fondera désormais sur une légitimité accrues dès lors que seront mieux assurées les libertés individuelles et collectives des salariés, dès lors que sera mis en œuvre pour chacun le droit à la parole sur son lieu de travail, dès lors que seront reconstituées cette collectivité de travail et ses solidarités internes indispensables aussi bien à son développement qu'à la résolution des difficultés, dès lors enfin, que seront convenablement renforcés le rôle et les moyens des institutions représentatives, et notamment des organisations syndicales, partenaires naturels des négociations.

Certes, de nouvelles habitudes, de nouvelles responsabilités et de nouveaux devoirs s'imposeront à chacun, désormais un peu plus comptable de la vie de l'entreprise. Fonder l'entreprise sur la dignité reconnue aux travailleurs, et sur les libertés compatibles avec la finalité de l'entreprise est l'enjeu premier: règlement intérieur et droit disciplinaire en sont les bases reconnues pour organiser sans arbitraire la règle de vie interne. Défavorable dans un premier mouvement à légiférer en la matière, j'ai rencontré tant d'anomalies, tant d'abus, tant d'excès de pouvoir que j'ai été conduit à vous proposer des dispositions réalistes, qui garantiront pour chacune et pour chacun la liberté et la dignité au quotidien. Au-delà, et pour répondre à des aspirations aussi profondes qu'anciennes, je vous propose de faire bâtir par les partenaires eux-mêmes le droit d'expression, le droit à la parole pour chaque travailleur sur le contenu et les conditions de son travail. N'est-ce pas lui qui en connaît le mieux les contraintes comme les bons côtés ? Comment dès lors lui refuser le droit d'en parler ? Le Conseil économique et social en est lui-même d'accord. Quant aux modalités, quoi de plus démocratique, compte tenu de la diversité des situations, que de les faire décider par la négociation ? Quoi de plus cohérent que d'en imposer dans l'immédiat la mise en œuvre dans les entreprises de plus de 200 salariés, là où existent les mécanismes institutionnels de la démocratie représentative, pour en tester le bon fonctionnement ? Enfin, quoi de plus réaliste, aussi bien en matière de coût et de réglementation que de se fixer un délai de deux ans avant la généralisation d'un droit ouvert à tous ?

Certes, il est du domaine de la loi de fixer les idées directrices et de définir les principes. En la matière, l'expression doit être directe, organisée autour de la cellule de travail élémentaire qu'est l'atelier ou le bureau, là où le coude à coude quotidien crée des solidarités vécues concrètement. Dans cette avancée nouvelle, il est clair que l'encadrement à tous les niveaux sera conduit à assurer un rôle essentiel d'animation, d'information, de mise en forme technique, financière ou organisationnelle des observations faites ou des suggestions émises. Cette mission ne sera certes pas facile car des habitudes ont été prises de part et d'autre. J'ai cependant confiance en la capacité des cadres français à prendre en charge l'expression des travailleurs, à la rendre vivante et porteuse de résultats utiles à l'entreprise, enrichie des idées et d'une motivation nouvelle et demain – pourquoi pas ? – de l'adhésion de chacun. Pour atteindre ces résultats – obtenus déjà dans certaines entreprises – il est clair que toute confusion devra être évitée : cette expression libre, directe, non médiatisée, doit être par nature complémentaire de la vie syndicale, voire des initiatives patronales proprement dites. Tel est le projet. Est-il contestable dans sa finalité ? Est-il condamnable dans ses modalités ?

Bâtir l'entreprise sur des relations sociales contractuelles est le second enjeu que je vous propose. L'unicité de direction et la responsabilité de gestion du chef d'entreprise étant reconnues, il est tout aussi légitime que soit reconnu le droit des travailleurs de s'organiser dans des institutions électives aux attributions renforcées et clarifiées. Là aussi, c'est la réalité de la vie des hommes et des entreprises qui nous a guidés dans nos choix, avec le souci permanent de prendre en compte les problèmes spécifiques des moyennes et des petites entreprises. Simplicité, clarté et efficacité des institutions, d'une part, pour que les travailleurs s'y retrouvent et, d'autre part, pour que le fonctionnement des entreprises ne soit pas inutilement compliqué. Seules deux grandes innovations institutionnelles sont prévues pour combler des lacunes majeures aux deux extrémités de l'appareil de production : d'une part, le comité de groupe et, d'autre part, pour le million de petites entreprises qui ne doivent pas être exclues du grand dialogue social réconciliateur des Français et de leur travail, des instances paritaires locales issues de la négociation. S'y ajoute il est vrai – et j'y vois un progrès décisif – la fusion en une seule structure du comité d'hygiène et de sécurité et de la commission d'amélioration des conditions de travail. Outre la simplification utile, c'est une mission nouvelle que nous ouvrons ici.

Au-delà du droit à la santé, à la sécurité, au maintien de son intégrité physique et morale par le biais de la prévention nécessaire des maladies professionnelles et des accidents du travail, c'est une dynamique collective d'amélioration du cadre de l'activité quotidienne de la conception de l'atelier et de la machine, et la préparation concertée aux évolutions technologiques lourdes qui nous attendent, que nous voulons maîtriser et non subir. Le fait syndical, pour sa part, devra voir assurer sa pleine place et sa plus large expression, dans un pluralisme démocratique reconnu ; indispensable à la politique contractuelle, il devra disposer des libertés et des moyens lui permettant d'être le partenaire responsable devant des travailleurs mieux à même d'apprécier, à chaque élection professionnelle, celle des organisations qui a le mieux pris en compte leurs intérêts et ceux indissociables de l'entreprise. Autre pierre centrale à l'édifice : le comité d'entreprise. Plus de trente-cinq ans après sa création, il n'en existe pas encore dans 25% des entreprises de 50 à 100 salariés. Son existence et son fonctionnement seront donc favorisés. Son rôle sera accru, renforcé et recentré sur le suivi économique de l'entreprise afin que, associé à sa vie dans les moments favorables, il puisse aussi s'attacher à la poursuite de sa prospérité ou, en cas de difficultés, apporter opportunément sa contribution à la recherche et à la mise en œuvre des solutions. Je propose aussi que toutes celles et tous ceux, cadres compris, qui assureront ces mandats bénéficient dans les limites actuelles des capacités économiques, au demeurant diverses, des entreprises, qu'ils soient mieux protégés, qu'ils soient mieux formés, qu'ils soient mieux informés, qu'ils soient plus facilement assistés des experts de leur choix et qu'ils aient des moyens spécifiques d'assurer leur fonction. Quant au coût de ces mesures, il existe, c'est vrai, et plus précisément d'ailleurs dans les grandes entreprises où nous avons augmenté un certain nombre de crédits d'heures. Mais si l'on veut être comptable, alors soyons-le jusqu'au bout et que soit inscrit à l'actif le produit d'un meilleur fonctionnement social de l'entreprise : ceux des chefs d'entreprise qui ont déjà largement fait ces choix en avouent publiquement le bénéfice. Voilà mon projet en matière de démocratie représentative : est-il condamnable dans sa finalité ? Est-il irréaliste dans ses modalités ?

Quant à la clé de voûte de ces réformes dont les fondations, vous en conviendrez, sont largement ancrées dans notre histoire et dans nos lois, elle se résume en deux notions porteuses de liberté, de responsabilité et de solidarité : la négociation et la politique contractuelle. Ce droit à la négociation doit entraîner un nouveau mode de relations sociales dans notre pays. Outre qu'il restitue aux intéressés eux-mêmes le maximum de pouvoir possible dans le cadre de la loi pour régler leurs propres affaires, il est aussi nécessaire pour éviter une réglementation tatillonne, rapidement désuète ou inadaptée qui méconnaît les relations concrètes dans l'entreprise et les souplesses nécessaires à leur gestion. Il est nécessaire également pour que soient enfin couverts par une convention collective digne de ce nom les millions de travailleuses et de travailleurs qui en sont encore privés aujourd'hui et qui ne disposent – et encore pas toujours – que des garanties minimales d'un code du travail vieilli. En outre, combien de ces conventions collectives sont aujourd'hui totalement obsolètes et caduques parce que la négociation n'a pas suivi ! Je propose donc que par la concertation, par l'incitation et par les moyens réglementaires, tout salarié bénéficie d'une convention collective d'ici à deux ans. Je propose donc que le contenu de ces conventions

soit revu périodiquement afin que les garanties sociales qu'elles apportent soient régulièrement adaptées aux nouvelles données de la branche professionnelle, tant dans les domaines des salaires et du statut que dans celui de l'évolution technologique. Ainsi les classifications devront être remises à jour tous les cinq ans. Je propose, au niveau des branches ou au niveau interprofessionnel, une rencontre annuelle sur les salaires permettant de comparer salaire minimum et salaire réel, ainsi que l'incidence de l'évolution du SMIC sur la hiérarchie des rémunérations. Je propose que la légitimité des conventions soit renforcée. Chaque organisation syndicale est libre en effet d'apprécier si elle doit signer ou non un accord. Le ministre du travail ne pourra toutefois l'étendre si deux organisations syndicales ou professionnelles s'y opposent, qu'après une enquête des services, une discussion au sein de la commission supérieure de la négociation collective et une motivation écrite de sa décision. Je propose, au niveau de l'entreprise, d'instituer une obligation annuelle de négociation sur au moins deux thèmes essentiels : les salaires et la durée du travail. Cette mesure a soulevé bien des critiques portant sur l'obligation qui serait nuisible à l'entreprise et sur la concurrence ou la surenchère entre les deux niveaux de négociation.

Là aussi, il convient de replacer le débat dans sa réalité. Un rendez-vous annuel entre les partenaires d'une même entreprise, informés de ces résultats et de ses perspectives, serait une contrainte insupportable en France en 1982 ? Le penser est un acte de défiance *a priori* auquel je refuse de m'associer. Quant à la concurrence ou à la surenchère entre les négociations de branche et les négociations d'entreprise, elle est loin d'être une fatalité. Au contraire, l'expérience d'autres pays a montré combien elles pouvaient être complémentaires. C'est en fait une voie nouvelle que nous ouvrons à la politique contractuelle par le biais des possibilités d'adaptation et d'articulation entre les niveaux. Deux tapis verts ne sont-ils pas plus prometteurs de contrats que de conflits ? Quant à l'État, sans se substituer aux partenaires sociaux, il ne saurait rester inactif dans cette grande avancée sociale. Le Gouvernement continuera en premier lieu à fixer le statut minimal des salariés en matière de salaire, de durée du travail et de protection sociale. Il lui appartiendra, ainsi qu'au Parlement, de fixer dans le cadre du Plan les grands objectifs économiques et sociaux et d'animer la nouvelle politique par une triple action de conseil, de contrôle et d'incitation, car le droit du travail doit devenir un droit appliqué et pas seulement un droit prescrit. A cet égard, j'informe l'Assemblée de mon intention de confier à une personnalité qualifiée la présidence d'une commission chargée de la modernisation de l'expression du Code du travail pour que, loin des controverses juridiques, des débats de spécialistes et de la complexité apparente, les partenaires sociaux puissent user pleinement des droits nouveaux des travailleurs. Par ailleurs, une mission centrale d'animation, d'appui et de coordination sera créée au sein de mon ministère pour mettre en œuvre, dans de bonnes conditions, les nouvelles dispositions législatives, renforçant ainsi le rôle de l'inspection du travail qui, dans la laïcité sociale, avec des moyens accrus, participera à cette tâche de progrès et de dialogue social.

(...)

Philippe SEGUIN



Philippe Seguin - du 20.03.1983 au 13.05.1988

Né à Tunis (Tunisie) le 21 avril 1943. Mort à Paris le 7 janvier 2010. Pupille de la Nation, il est diplômé de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence puis intègre l'École nationale d'administration (promotion « ROBESPIERRE »). Il entre ensuite à la Cour des comptes (1970). Membre des partis gaullistes dès 1965, il est chargé de mission au secrétariat général de la Présidence de la République en avril 1973 puis adjoint au directeur de l'éducation physique et des sports auprès du secrétaire d'État auprès du ministre de la qualité de vie (1974-1975), chargé de mission au secrétariat d'État aux relations avec le Parlement puis chargé de mission auprès du Premier ministre (1977-1978). Élu député des Vosges (1978-1986) puis maire d'Épinal (1983-1997), il soutient l'abolition de la peine de mort, étant un des rares députés d'opposition (avec Jacques CHIRAC) à soutenir cette réforme. Ministre des affaires sociales et du travail (1986-1988), il supprime l'autorisation administrative de licenciement, promeut l'obligation d'emplois des travailleurs handicapés, crée les contrats de conversion offrant cinq ans de formation et 50 % de leur salaire antérieur aux licenciés, organise les plans d'insertion locale, procurant aux chômeurs de longue durée de plus de 25 ans des travaux d'utilité publique au service des collectivités locales. En 1992, il s'engage pour le « non » au traité de Maastricht. Président de l'Assemblée nationale (1993-1997), il soutient Jacques CHIRAC contre Édouard BALLADUR lors de l'élection présidentielle de 1995. Il s'oppose en vain à la dissolution de 1997. Président de RPR (1997-1999), il est candidat à la mairie de Paris (2001). Refusant d'adhérer à l'UMP (2002), il réintègre la Cour des comptes dont il devient Premier président en 2004. Sa notoriété donne une grande visibilité à l'institution. La publication des rapports et la médiatisation qui en est faite renforce la légitimité et l'indépendance de la Cour des comptes.

Sur l'autorisation administrative de licenciement (Assemblée nationale, 29 mai 1986)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Le débat que nous entamons est un débat attendu. Voilà au moins un point sur lequel nous pourrions nous accorder. Ce sera probablement le seul. Ce sera probablement le seul, et c'est bien regrettable. Non point que le Gouvernement et, en particulier, le ministre chargé du dossier redoute de quelque manière que ce soit la discussion, la confrontation...ou l'affrontement. Non, parce que, plus simplement, il est profondément regrettable que sur un projet aussi important, sur un enjeu aussi décisif, le débat de fond ait été pollué. Voire même pourri avant même d'avoir réellement commencé. C'est que, progressivement, l'affaire qui nous préoccupe a atteint aux dimensions d'un mythe. Il est vrai qu'elle en présentait tous les ingrédients. Elle a, en apparence du moins, toutes les caractéristiques de la simplicité – cette simplicité qui permet les opinions fortes et les affirmations péremptoires. Elle a été un des thèmes majeurs de la campagne électorale – ce qui ne contribue jamais à la clarification d'un dossier, surtout quand il est difficile et complexe. Elle a même bénéficié de ce nouveau « plus » sans lequel, il n'est plus depuis quelques semaines, de bonne bataille politique : cette légère odeur de soufre, ce parfum de scandale, ce soupçon de scélératesse qui affecte tous projets – pas tous – dont on nous fait connaître le mercredi, en fin de matinée, que là où vous savez, il a suscité de la réserve, voire de la désapprobation...

Et pourtant, rarement je crois, il y aura eu un tel contraste, un tel décalage entre la réalité d'un débat et ses apparences. Que n'aura-t-on dit et raconté au sujet de l'autorisation administrative de licenciement ? Certains ont fait de sa suppression un préalable absolu à toute relance de la création d'emplois. Peut-être parce qu'elle symbolise le mieux ce dont la nouvelle majorité ne veut plus, c'est-à-dire une confusion entre ce qui relève de l'entreprise et ce qui relève de l'administration...Peut-être parce qu'ils en ont assez de voir l'entreprise traitée en mineure ou en suspecte, comme si l'Administration pouvait, raisonnablement, durablement, être la seule gardienne des intérêts de l'emploi. D'autres, pourquoi ne pas le dire, ont vu dans la perspective de la suppression de l'autorisation administrative une excellente occasion de rouvrir promptement un débat manichéen comme ils les aiment...

Et quel meilleur terrain trouvé – je l'ai dit ici même – pour opposer le 10 mai et le 16 mars, la droite et la gauche, le progrès et la réaction ou – on a le choix – libéralisme et collectivisme, ombre et lumière, passéisme et renouveau...

Mais, à bien y réfléchir, entre ceux qui se seront laissés persuader que des centaines et des centaines de milliers d'emplois pourront être créés en l'espace de quelques mois, et ceux qu'on aura convaincu qu'à la faveur d'un retour à la loi de la jungle, un nombre pratiquement équivalent d'emplois va être supprimé au cours des prochaines semaines, lesquels – je vous le demande- auront été les plus trompés ? Et nous-mêmes, Mesdames, Messieurs les députés, n'aurions-nous pas quelques enseignements à tirer, en terme de sérieux, de prudence, de modération du fait qu'à l'évidence, à onze années de distance, nous allons en quelque sorte, nous battre à fronts renversés ? Parce qu'il est vrai, il est incontestable que nous avons institué l'autorisation administrative de licenciement – celle-là même dont nous vous demandons d'organiser le processus de suppression. Parce qu'il est non moins vrai, il est non moins incontestable que moi-même, presque à mi-parcours, en 1979, j'ai effectivement estimé, au nom de la commission d'enquête sur l'emploi instituée au sein de cette Assemblée, que le temps n'était pas venu de la remettre en cause.

Vous me l'avez rappelé, Mesdames et Messieurs de la Minorité, vous me le rappellerez. Mais je me souviens parfaitement et – sachez-le – je n'en ai aucun regret. Mais faut-il y trouver prétexte à se réfugier frileusement dans la polémique ou convient-il plutôt de s'interroger sur les raisons de ce changement ? Changement qui tient à l'évolution du contexte économique, du contexte social, en bref de l'ensemble des données auxquelles nous sommes confrontés. En sept ans, le monde change davantage que naguère en

plusieurs décennies. Or, nous ne sommes plus en 1975, ni même en 1979. Nous sommes en 1986. La situation économique a profondément changé, la situation sociale aussi. L'important n'est pas de savoir qui a porté sur les fonds baptismaux l'autorisation administrative de licenciement mais ce qu'elle est devenue et quels sont aujourd'hui ses effets. Et quand bien même l'opposition s'obstinerait à nous attirer sur ce terrain, demeurerions-nous sans possibilité de réplique ? J'ai déjà eu l'occasion de dire – et je suis prêt à répéter inlassablement – que vous-même vous avez régulièrement varié sur le sujet sans avoir les mêmes explications à faire valoir. Car lorsque l'on écoute certains discours nous présenter le régime actuel de l'autorisation administrative préalable comme la panacée en matière de protection des personnels, comme un monument irremplaçable du droit social, on pourrait venir à imaginer que la loi de 1975 avait fait l'objet d'un large consensus. Je m'y suis moi-même laissé prendre : mais après tout puisque le Gouvernement soutenu à l'époque par l'UDR, les Républicains indépendants et les centristes avait proposé un texte auquel le parti socialiste reconnaît aujourd'hui tant de vertus, on ne devait pas manquer de trouver la trace d'un de ces moments si rares, donc si précieux, où se réalise l'accord général.

Je me suis donc reporté aux comptes rendus des débats de la fin de 1974 en m'imaginant – ingénument – y retrouver une de ces atmosphères de consensus nationale digne de la nuit du 4 août...Or, (et aujourd'hui, nul ne l'ignore plus car j'ai fait part publiquement de ma malheureuse expérience) il ne s'est pas trouvé un député socialiste – pas un – (et on trouvera sans difficulté la composition du groupe de l'époque) pas un député socialiste pour voter l'autorisation administrative de licenciement. Et ça n'était pas une erreur ou un accident car il s'est produit exactement la même chose au Sénat. Et cette attitude négative a été très largement explicitée. Devant l'Assemblée nationale, le porte-parole du groupe socialiste a expliqué qu'à ses yeux, il ne s'agissait que d'un texte de caractère publicitaire. Et devant la Haute Assemblée, le groupe socialiste a expliqué qu'il ne voterait pas ce texte « afin de ne pas faire subir aux travailleurs une nouvelle iniquité sociale ». Je n'invente rien. Et toutes les explications qui ont pu être données – où à tout le moins « suggéré » ou « esquissées » - ne valent strictement rien. Qu'on ne nous dise pas, en particulier, que le dispositif aurait été insuffisant en 1974 mais le serait devenu à la faveur de je ne sais quelle prétendues « améliorations ». La loi de 1975 n'a jamais été « améliorée » et l'alibi ne vaut rien. Alors, je vous en prie, essayons de laisser tout cela de côté. Et c'est en toute franchise qu'à tous ceux qui auraient la tentation de faire de l'autorisation administrative de licenciement un symbole et de ce débat un affrontement idéologique, je dis : regardons ensemble, concrètement, patiemment, sereinement, ce qu'est devenu aujourd'hui cette procédure, quelle est sa portée et quels sont ses effets. C'est seulement après avoir dressé ce constat (I) et tenté un diagnostic (II) que vous pourrez porter un jugement sur les solutions proposées par le Gouvernement (III).

*

**

Les éléments de ce jugement, je veux le souligner, auront été excellent préparés par le remarquable travail d'analyse, d'explication et de proposition qu'à accomplis sur ce texte M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Et je tiens à en remercier publiquement M. Etienne PINTE qui aura su, toute à la fois, comprendre et admettre les intentions du Gouvernement et apporter à la préparation de ce débat une contribution irremplaçable.

*

**

Première partie

I- Du coup, le constat que j'évoquais, Mesdames, Messieurs les députés, s'en trouve simplifié. Et j'ai de bonnes raisons de penser que si on ne s'était pas lancé dans des querelles de chiffres d'autant plus inopportunes qu'on est dans les approximations, si dans ce pays les débats ne se perdaient pas trop

souvent dans les méandres des idéologies, il se trouverait beaucoup de monde pour en convenir : la procédure d'autorisation administrative de licenciement, telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre, a des effets pervers sur l'emploi. Et c'est précisément parce qu'elle est de nature à compromettre sa politique en faveur de l'emploi, et pour cette raison d'abord, que le Gouvernement a décidé de redéfinir cette procédure.

A. Car le seul véritable enjeu de ce débat, l'objectif prioritaire du Gouvernement dans cette affaire c'est bel et bien l'emploi – objectif auquel, j'en suis convaincu, tous ceux qui siègent dans cette assemblée et, au-delà d'eux, tous les Français souscrivent comme nous. La bataille pour l'emploi passe par une modernisation de notre appareil industriel et de nos méthodes de production mais aussi et surtout par une adaptation de nos comportements et de nos règles, y compris celles qui sont relatives – directement ou indirectement – à la protection des salariés. D'ailleurs, et j'y reviendrai, il me paraît vain d'opposer la lutte pour l'emploi que nous avons engagé et la protection que sont en droit d'attendre les salariés. Les deux démarches ne sont pas contradictoires, elles sont complémentaires. Nous devons arriver à avancer d'un même pas sur ces deux voies. Car, je l'ai dit et je le répète, on ne rétablira pas un climat de confiance dans les entreprises en créant un climat de méfiance chez les salariés. Et j'espère fermement que ce message sera entendu en dehors même de l'enceinte de cette Assemblée.

Un haut dignitaire soviétique se demandait un jour ce que pouvait représenter la liberté de créer un journal pour un chômeur américain. Je pourrai me demander de la même manière ce que peuvent représenter ce que l'on appelle à tort ou à raison des « acquis sociaux » pour un chômeur français d'aujourd'hui. Le premier droit à garantir, c'est le droit au travail. Et notre société en est arrivée à un tel degré de sophistication que c'est ce droit-là qui conditionne tous les autres- acquis ou à venir. Non point seulement parce qu'il les implique juridiquement, mais parce qu'il conditionne leur existence même. Qu'on se souvienne par exemple que l'accentuation de la crise de notre système de protection sociale, est directement liée à la montée du chômage. En donnant la priorité au droit à l'emploi, on travaille donc au maintien et au développement de l'ensemble des droits des salariés. Le jeu en vaudrait la chandelle même si, contrairement à ce qui est demandé dans le cas d'espèce, cela devait se traduire par des sacrifices provisoires. Et puis, il faut bien nous rendre compte que le code du travail n'est pas une réalité figée. Il est des règles qui ont perdu, au fil des années, leur raison d'être. Elles doivent évoluer ; surtout lorsque, ayant perdu leur raison d'être initiale, elles en viennent à avoir des effets contraires à ceux qui étaient attendus. On ne saurait s'arc-bouter sur des textes qui ne répondent plus à l'évolution de l'économie et de la société. Il ne s'agit pas de revenir en arrière ou d'organiser je ne sais quelle récession sociale. Il s'agit tout au contraire de franchir de nouvelles étapes dans un monde qui bouge. Nous sommes en train de vivre, chacun le sait, chacun le sent, une formidable révolution technologique. C'est seulement si nous sommes capable de relever ce défi que nous pourrions atteindre nos objectifs en matière d'emploi et que nous resterons une nation qui compte dans le monde.

Les partenaires sociaux en sont bien conscients et on peut même dire qu'ils ont été les premiers à s'engager dans cette voie. Le protocole du 16 décembre 1984 sur l'adaptation des conditions d'emploi, même s'il n'a pas été finalement signé, aura marqué à cet égard une prise de conscience décisive [quant à] la nécessité d'adapter notre législation à l'évolution des réalités économiques. Et je crois qu'il est non seulement utile mais légitime de verser à notre débat le texte du préambule de ce document qu'avaient élaboré organisations syndicales et patronales. Je tiens à le citer à cette tribune : « En concluant le présent protocole, les parties signataires manifestent leur volonté commune de contribuer à la sauvegarde de l'emploi qui, face à la progression du chômage, est un de leurs objectifs prioritaires. A cet effet, elles ont décidé d'aboutir à un accord par la voie contractuelle, persuadées que cette voie demeure le meilleur moyen d'adapter au mieux les solutions aux problèmes que posent l'ampleur et la rapidité des mutations technologiques, l'intensité de la concurrence internationale et la prolongation de la crise économique. »

Mesdames, Messieurs les députés, la démarche du Gouvernement s'inspire des mêmes préoccupations et participe du même esprit. Et je note que parmi les adaptations de notre législation (...) nécessaires par le protocole du 16 décembre 1984, les procédures de licenciement figuraient en bonne place. Tout en

s'efforçant de préciser le contenu du plan social prévu par l'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969, les partenaires sociaux avaient jugé nécessaires de réduire les délais de procédure prévus par l'avenant du 22 novembre 1974 à cet accord et de supprimer l'autorisation administrative d'embauche ou de licenciement dans les douze mois qui suivent un licenciement économique, tel que prévue dans le cadre de l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le contrôle de l'emploi. Sur ces deux points, les partenaires sociaux étaient, en effet, bien conscients que les garanties que ces dispositions légales ou conventionnelles sont supposées offrir aux salariés se retournent en réalité contre eux, dans la mesure où elles ont des effets pervers sur l'emploi. Car, il est clair, il est incontestable que l'autorisation administrative de licenciement pour motif économique a des effets pervers sur l'emploi dans la mesure où elle crée inhibition et dissuasion.

B – Il est deux premières certitudes qu'il faut garder à l'esprit.

D'abord que les chefs d'entreprise ne licencient pas pour le plaisir. Ce qu'on appelle « l'arbitraire patronal » peut exister ça ou là mais je doute fort que cette variété de sadisme choisisse forcément pour s'exprimer la voie du licenciement collectif, ou plus précisément encore, celle du licenciement pour cause économique. De toute façon, ce genre d'errements peut parfaitement être connu autrement...que par un contrôle du motif économique.

Deuxième certitude : l'existence d'une autorisation préalable n'a jamais empêché les licenciements économiques. Et le caractère quasi-magique de la protection qu'elle serait censée garantir aux salariés est totalement illusoire. Les chiffres sont là : 87% des licenciements de plus de 10 salariés demandés étaient finalement autorisés. Quant aux 13% restant, je conseille la prudence à quiconque serait tenté d'argumenter à leur sujet. Qu'on n'aille pas nous dire qu'il s'agit de 13% de salariés sauvés de l'arbitraire! En fait, dans le marchandage sordide qui va s'établir entre l'Administration et l'entreprise, cette dernière pour se mettre en bonne position pour négocier va avoir toujours tendance à gonfler sa demande de manière à se laisser une marge de manœuvre. Et je ne parle pas des licenciements ainsi demandés – et éventuellement refusés ou différés – s'accompliront finalement en toute liberté sous la couverture du règlement judiciaire. Règlement judiciaire qui affranchit, on l'oublie parfois, de toute exigence d'autorisation préalable...Rappellerais-je qu'en 1985, par exemple, sur un total de 437 000 licenciements pour motif économique 131 000 ont été prononcés dans le cadre du règlement judiciaire ? Règlement judiciaire auquel, à l'évidence, pousse l'existence de l'autorisation administrative. Règlement judiciaire qui, pour cette raison, parmi d'autres, devient progressivement une mode de gestion du personnel. Et sommes-nous sûr, qu'à l'arrivée, il ne serait pas plus de travailleurs licenciés du fait de l'engrenage fatal souvent créé par le dépôt de bilan qu'il n'en est d'effectivement protégés par la loi de 1975 ?

Ces réalités doivent être présentes à notre esprit au moment de la décision. De fait, l'autorisation administrative préalable, d'une part coûte du temps et de l'argent à des entreprises qui sont, déjà, en difficultés, d'autre part, elle constitue pour trop de chefs d'entreprises un obstacle psychologique qui les empêche d'embaucher. Cela est d'autant plus vrai que le contrôle a été trop souvent dévoyé. Les délais administratifs ont été en effet abusivement augmentés par le jeu des refus partiels opposés à plus de 41% des demandes qui seront inmanquablement suivies par de nouvelles demandes ou de recours gracieux – ce qui implique des dépôts de dossiers à répétition, des discussions interminables et des mesures parasitaires allant bien au-delà de la loi et de la jurisprudence. Certains – je ne reprends pas l'assertion à mon compte – sont allés jusqu'à évoquer dans certains cas un véritable terrorisme administratif compte tenu des vérifications imposées aux entreprises, souvent sans le moindre fondement. Dans une note du 17 octobre 1985, l'inspection générale des affaires sociales, dont on connaît l'indépendance, estimait que certaines de ces pratiques étaient à la limite de la faute administrative. Et mon prédécesseur au ministère du travail, avait dû solennellement rappeler, qu'il fallait – je cite la même note – « que les services fassent une application correcte de la loi sans imposer aux employeurs des obligations non prévues par le législateur ou le juge et sans prétendre intervenir dans les litiges individuels liés à l'exécution du contrat ». Sage consigne qui montrait combien une véritable psychose avait pu naître dans les entreprises et en particulier les PME.

*

J'entends souvent dire que les assouplissements que nous [prenons] pour le recours aux formules du contrat à durée déterminée et au travail temporaire risquent de conduire à des dérapages dangereux. Nous répondons que, pour nous, le contrat à durée indéterminée doit rester le contrat de droit commun. Me permettra-t-on de relever que si jusqu'ici des risques ont pu exister à cet égard, il y aurait lieu de trouver leur origine dans les effets redoutés de l'existence de l'autorisation préalable. Qui ne voit que c'est devant la difficulté prévisible d'ajuster les effectifs aux besoins que les entreprises ont évité de recourir aux embauches normales et se sont trouvées tentées d'utiliser à d'autres fins que celles qui leur sont assignées des formules que leurs contempteurs assimilent à du travail précaire ?

*

Il n'est pas jusqu'à la vérification et l'interprétation par l'administration du plan social prévu à l'article 12 de l'accord national interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi qui n'ait, trop souvent, entraîné injustice et méprise. Ce plan social, je le rappelle, n'est obligatoire que si le nombre de salariés licenciés est au moins égal à 10 dans une période de 30 jours. Il est évident que cette disposition est souvent difficilement applicable à des PME dont la trésorerie est exsangue. Or, celles-ci se voient très souvent refuser le licenciement pour absence de plan social alors même qu'elles sont dans l'incapacité financière de passer des conventions avec le FNE, notamment en matière de pré-retraite. En revanche, dans les entreprises plus importantes, les négociations FNE précèdent les demandes de licenciement mais les enferment dans un rituel administratif inutile. Il en résulte que trop souvent les salariés des PME ne bénéficient pas des aides de l'État alors que, de l'autre côté, la longueur des négociations, le formalisme conventionnel et bureaucratique alourdissent le coût des licenciements et peuvent, à la limite, affaiblir la capacité des entreprises à financer les mesures sociales.

*

Il n'est pas jusqu'à l'autorisation d'embauche ou de licenciement dans les douze mois qui suivent un licenciement économique qui ne se soit révélé comme un frein à la modernisation des entreprises. Ce dispositif avait été conçu pour éviter de faire payer par l'UNEDIC ou par l'État (via le FNE) le «turnover» des entreprises qui auraient pu recevoir deux fois des aides, l'une pour faire partir les anciens par le biais des pré-retraites, des indemnisations ou du FNE, l'autre par l'aide à l'embauche des jeunes. En réalité cette mesure très rigoureuse fondée sur le risque d'éventuels abus s'est révélé à l'usage un frein à la modernisation d'entreprises en restructuration et une pénalisation à l'embauche de jeunes techniciens compétents sur l'utilisation de matériels plus sophistiqués (...) contrainte, je l'ai indiqué, n'avait pas échappé, en 1984, aux partenaires sociaux. Enfin, j'ajouterai que la Cour de cassation a estimé, que du fait de l'autorisation administrative, il ne lui appartenait plus de contrôler, en cas de licenciement pour motif économique, la cause réelle et sérieuse du licenciement. Elle se refuse à tout contrôle des licenciements économiques dont l'appréciation relève exclusivement de la compétence de la juridiction administrative. On arrive ainsi à ce paradoxe qu'en cas de licenciement économique non justifié, il n'est pas la responsabilité de l'employeur qui peut être recherchée mais celle de l'État qui est engagée pour avoir autorisé le licenciement !

*

Ainsi, procédures administratives viciées, longues procédures conventionnelles, interprétations jurisprudentielles, ont entraîné chez trop d'employeurs une véritable psychose de réticence à l'embauche néfaste pour l'emploi. Certes, il y a lieu de couper court à cette discussion stupide, alimentée par des études prétendument savantes, qui repose sur l'idée – fausse – que l'acte d'embauche, ou de licenciement, et plus généralement le comportement des agents économiques tiendraient exclusivement à l'existence ou à la disparition de telle ou telle disposition du code du travail, alors qu'à l'évidence, ils sont fonction de tout un contexte. Et le moment est sans doute venu de dire clairement que ce n'est pas la suppression de

l'autorisation administrative de licenciement qui va, directement, créer des emplois, mais qu'elle est un élément parmi d'autres d'une politique, en un mot qu'elle s'insère dans un ensemble de dispositions, lesquelles vont déterminer un nouveau contexte qui, lui, sera plus favorable, plus propice à la création d'emplois. Il demeure que trop d'employeurs, notamment dans les petites entreprises, hésitent à embaucher des salariés dont ils ne pourront se défaire sans l'accord de l'administration, qui peut ainsi substituer son appréciation de la situation économique de l'entreprise à celle du chef d'entreprise. Comment en est-on arrivé là ? Comment cette procédure, conçue pour protéger les salariés, s'est-elle ainsi retournée contre eux dans la mesure où elle fait obstacle à l'emploi ? Comment a si mal tourné cet enfant que nous ne reconnaissons plus ? Pour le comprendre, pour tenter de poser un diagnostic sur cette procédure, un rappel historique est ici nécessaire.

Deuxième partie

La procédure d'autorisation administrative de licenciement, telle qu'elle a été organisée en 1975, a, en effet, une histoire. Une histoire qui, contrairement à ce que certains ont trop tendance à croire ou feignent de croire remonte à 1945. La loi du 3 janvier 1975 a été, c'est vrai, et reste, d'ailleurs, une étape juridique importante dans l'évolution de notre droit à l'emploi. Elle a correspondu à la nécessité d'adapter ce droit aux nécessités de la vie économique et sociale de notre pays. Elle a rendu de grands services mais, à son tour, elle ne correspond plus à la situation de la France de 1986.

A- Car il faut bien comprendre que cette loi n'a fait que consacrer un ensemble de procédures d'origine légale, avec le contrôle de l'emploi de 1945, et conventionnelle avec les accords de 1969 et 1974. En vérité, si je voulais schématiser et nous sommes là au cœur de notre débat, je dirais qu'il y a eu dans notre droit social, depuis les lendemains de la guerre, deux évolutions concomitantes et complémentaires :

- Le déclin au fil des ans du contrôle administratif de l'emploi tel que prévu en 1945,
- Et l'émergence progressive de systèmes conventionnels avec les étapes décisives de 1969 et 1974.

Cette double évolution, parfaitement cohérente, a connu un coup d'arrêt en 1974-1975 avec l'institution de l'allocation supplémentaire d'attente soit des fameux 90% de l'UNEDIC. La loi du 3 janvier 1975 a alors rassemblé dans un dispositif unique, d'une part ce qui restait du contrôle administratif de l'emploi (en l'adaptant à l'objectif recherché de protection de l'UNEDIC) et, d'autre part, les éléments essentiels de la protection conventionnelle. Si je suis aujourd'hui devant vous, c'est que les raisons de leur interruption en 1974-1975 ayant disparu, l'heure est venue de reprendre ces évolutions.

Et je vais m'attacher à justifier et étayer cette analyse. Évoquons d'abord le contrôle de l'emploi. Il est effectivement né en France de la situation économique d'après-guerre. Il s'agissait alors de remettre en marche l'économie du pays et de reclasser de la manière la plus humaine et la plus efficace possible les prisonniers rentrant d'Allemagne. C'est pourquoi l'ordonnance du 24 mai 1945 (codifiée sous l'article L.321-1 du Livre III du code du travail), prévoyait un contrôle rigoureux des mouvements de main-d'œuvre dans l'industrie et le commerce par l'institution d'une autorisation administrative préalable à tout embauchage et à toute résiliation de contrat de travail. Ainsi, notez-le bien, même le salarié qui désirait quitter son employeur devait obtenir l'accord des services. En fait, un contrôle aussi strict des embauchages et des licenciements a donné lieu dès l'origine à de larges dérogations. Et les procédures mises en place par l'ordonnance ont été largement modifiées par la pratique administrative. Les services de l'emploi, faute de locaux et de personnels compétents, n'ont, en réalité, jamais réussi à exercer le contrôle découlant du monopole de placement conçu au lendemain de la guerre. L'évolution économique favorable a accentué la désuétude d'un système qui ne rendait plus réellement service ni aux salariés, ni aux entrepreneurs. Cependant, les mécanismes juridiques sont restés en vigueur, avec tous les risques d'arbitraire administratif, jusqu'à la remise en ordre de 1975. Notons cependant à l'actif de cette réglementation dirigiste trois points positifs pour la progression de notre droit social :

1^{er} point : l'obligation d'établir un règlement intérieur de manière à déterminer, en l'absence d'une convention collective de travail, les règles générales relatives à l'ordre du licenciement en cas de licenciement collectif (article 10 de l'ordonnance du 24 mai 1945). Ce seul point mériterait, Mesdames et Messieurs les députés, d'appeler votre attention. Il enseignera aux élus de la précédente majorité un peu de modestie. Le règlement intérieur n'a pas été inventé en 1982 !

2^{ème} point : L'obligation de tenir dans chaque entreprise un registre des entrées et des sorties de personnel.

3^{ème} point : Et c'est sans doute le plus important par rapport au sujet que nous traitons aujourd'hui. Le Conseil d'État a considéré que le contrôle de l'emploi institué sur les mouvements de main-d'œuvre avait une portée exclusivement économique et que dès lors l'administration n'était pas compétente pour apprécier l'opportunité des mesures prises par les entreprises ou pour se substituer aux tribunaux compétents pour trancher les litiges nés de l'exécution des contrats de travail (18 juin 1947-28 octobre 1949).

*

Parallèlement à l'évolution de la réglementation du contrôle de l'emploi souhaité par l'État comme moyen d'action et d'information économique, s'est développé un système de contrôle des licenciements collectifs à la fois par les voies réglementaires (dans la logique du contrôle de l'emploi) et par des voies conventionnelles. Cette réglementation trouve son origine à la fois dans l'article 3 de l'ordonnance du 22 février 1945 modifiée par la loi 66-247 du 18 juin 1966 (article L.432-4 du code), ainsi que dans l'article 10 de l'ordonnance du 24 mai 1945. En résumé, et en schématisant, la procédure était la suivante :

- a) Saisine pour avis du comité d'entreprise qui devait être informé et consulté sur les mesures de nature à affecter le volume et la structure des effectifs. Le comité d'entreprise devait être saisi en temps utile des projets de compression d'effectifs et émettre un avis sur l'opération projetée.
- b) Transmission de cet avis à l'inspecteur du travail, qui devait statuer sur la demande : il disposait, en principe, d'un délai de 7 jours « francs » pour faire connaître sa décision.
- c) L'entreprise devait respecter l'ordre des licenciements tel que prévu par le règlement intérieur, ainsi que les protections spéciales applicables aux personnels protégés.

Mais, comme en matière de licenciement individuel, le défaut d'autorisation administrative préalable était sans effet sur les droits que les parties tiennent des rapports contractuels et ne mettait pas obstacle au droit de congédiement ou de résiliation (CE, 27/07/1950). Plus encore, un refus d'accord de licenciement (pouvait) engager la responsabilité de l'administration lorsque l'employeur (subissait) un préjudice en raison de l'emploi d'une main-d'œuvre excédentaire (CE, 28/10/1949). C'est ce régime réglementaire, je le souligne, qui restera en vigueur jusqu'à la loi de 1975. Cependant, la négociation collective entre partenaires sociaux allait apporter une amélioration de grande importance. En effet, l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, accord étendu par arrêté du 11 avril 1972, a bientôt fixé la procédure applicable aux licenciements collectifs pour motif économique d'au moins 10 salariés dans les entreprises de plus de 50 salariés. Comme je le l'ai indiqué c'est le contenu de cet accord qui servira de base à la loi de 1975 en ce qui concerne la forme et le contenu des informations à fournir au comité d'entreprise, ainsi que les délais d'information séparant la réunion du comité de la décision définitive du chef d'entreprise. Ainsi, premier point que je tiens à bien mettre en exergue, l'accord ne porte pas sur les licenciements individuels. Deuxième point, il ne porte que sur des licenciements supérieurs à 10. C'est en prenant cet accord comme base de départ que diverses branches signèrent des accords particuliers tels ceux de la métallurgie du 30 novembre 1969 et celui des industries chimiques de 1973 - ces deux accords se caractérisant par des délais de conciliation pouvant aller, pour l'un, jusqu'à trois mois pour l'autre jusqu'à six mois.

Il convient de noter qu'à l'époque de la conclusion de ces accords, en 1969, le contexte économique n'était pas un contexte de crise et le marché de l'emploi ne souffrait d'aucune des rigidités que nous lui connaissons actuellement. Mais je dois le dire, il fallait avoir un bel optimisme et estimer que le marché

du travail serait bien fluide pour estimer que des délais conventionnels aussi longs ne créeraient pas troubles et inquiétudes chez les salariés des entreprises victimes de compressions d'effectifs pour motifs structurels et conjoncturels. Car, c'est également depuis cette époque que cette distinction, subtile, reprise dans la loi de 1975, a donné lieu à bien des débats juridiques. Ainsi, la France vécut jusqu'en 1975 avec, d'une part, une autorisation administrative souple, ne portant pas d'effets directs sur les rapports contractuels entre salariés et employeurs, et, d'autre part, un accord entre partenaires sociaux apportant de nombreuses garanties aux salariés, notamment en matière de consultation du comité d'entreprise, ainsi que des garanties en matière de reclassement et de mutation. Il fallut attendre l'arrivée de la crise, en 1974, pour qu'une modification capitale fut apportée à ce système par un accord entre partenaires sociaux, le 14 octobre 1974, conclu dans le cadre de l'UNEDIC, et nous arrivons, ici, à la raison même de la création de l'autorisation administrative de licenciement, telle que nous la connaissons. Cet accord accordait aux salariés victimes d'un licenciement économique un revenu de remplacement égal à 90% de leur salaire antérieur brut pendant un an. Toute la philosophie du système reposait sur l'idée que le salarié victime d'un licenciement économique n'était en rien responsable de sa perte d'emploi et qu'il devait bénéficier d'un revenu de substitution plus favorable que celui versé aux salariés licenciés pour tout autre motif. A cette époque, à juste titre, les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC furent du moins soucieux de ne pas payer à guichet ouvert. C'est pourquoi ils demandèrent à la puissance publique de poser les verrous nécessaires. C'est ainsi que l'article 3-2-1 du protocole stipulait expressément que : « le motif économique du licenciement devrait être attesté par l'inspecteur du travail ». Ainsi, on l'aura compris, la loi de 1975 est venue couronner un riche édifice conventionnel établi par les 3 accords du 10 février 1969, du 14 octobre 1974 et du 21 novembre 1974. Et à l'intérieur de cet ensemble que constituera la loi de 1975, la demande des partenaires sociaux de protéger les finances de l'UNEDIC a bien été à l'origine de l'autorisation administrative préalable de licenciement. Si cet objectif n'a pas été unique, il a été l'élément principal du dispositif administratif. Comme le soulignait dans son rapport devant l'Assemblée nationale Monsieur René CAILLE : « La portée de ces décisions de l'autorité administrative sur la réalité du motif économique du licenciement même individuel sera très important puisque cette décision entrainera ou non l'attribution de l'allocation supplémentaire d'attente prévue par l'accord du 14 octobre 1974. » De même, dans le *Droit social* n°6-1986, un commentateur a-t-il pu écrire, je cite : « C'est ainsi que fut érigée la notion de licenciement pour motif économiques qui a servi de pilier à l'ensemble des dispositifs d'indemnisation et de contrôle. »

L'autorisation administrative de licenciement ainsi instituée avait, disons, une triple fonction :

Première fonction : contrôler le respect des procédures de consultation des représentants du personnel, et notamment des procédures conventionnelles prévues en cas de licenciement collectif par l'accord de 1969. Deuxième fonction : vérifier la portée du plan social prévu par le même accord. Troisième fonction : enfin, contrôler pour tous les licenciements la réalité du motif économique invoqué par l'employeur afin d'éviter, comme l'avaient expressément demandé les signataires de l'accord de 1984, que l'allocation supplémentaire d'attente, d'un coût élevé pour l'UNEDIC, ne soit détourné de son but et ne fasse l'objet d'abus.

B- Or, Mesdames, Messieurs les députés, cette dernière fonction a, désormais, perdu sa raison d'être puisque l'allocation supplémentaire d'attente et le régime spécifique d'indemnisation du chômage ont aujourd'hui – et ce n'est pas de notre fait – disparu. En effet, les Gouvernements précédents devant les difficultés financières de l'UNEDIC, dues pour partie aux développements inconsidérés des pré-retraites ou des contrats dits de solidarité, ont cru devoir par les décisions unilatérales du décret du 24 novembre 1982, réformer brutalement, et à la baisse, les prestations de chômage. Ce texte qui marque une régression sociale sans précédent et une atteinte aux acquis sociaux des plus défavorisés entraîna des conséquences sociales et juridiques en cascade :

- Conséquences sociales : par la diminution des causes d'indemnisation qui entraînèrent près de 300 000 radiations et créèrent ainsi des milliers de situations de pauvreté et de précarité ;
- Conséquences juridiques : puisqu'en ébranlant le système de protection des chômeurs mis en place en 1979, on ouvrait la voie à une nouvelle définition des objectifs de l'assurance-

chômage. Comme souvent, en régime socialiste, on s'abritera, pour le justifier, derrière l'égalitarisme. Aussi, contrairement aux orientations de 1975, on mit en cause après avoir diminué son montant et sa durée, l'existence même de l'ASA (allocation supplémentaire d'attente) sous le prétexte que les licenciés pour cause économiques, n'avaient pas des besoins plus importants à couvrir que ceux des autres chômeurs. On arriva ainsi, par les ordonnances du 16 janvier 1984 puis du 21 mars 1984 prises en application de la loi du 20 décembre 1983, à la création d'un nouveau régime d'assurance-chômage qui vit disparaître du code du travail, d'un seul coup, d'une part, la garantie de ressources, ce pour la plus grande gloire et la mise en valeur publicitaire de la retraite à 60 ans (je me suis déjà expliqué sur ce dernier point devant votre Assemblée et je n'y reviendrai pas aujourd'hui) et d'autre part, l'allocation supplémentaire d'attente dont bénéficiaient les licenciés économiques.

En prenant cette dernière mesure, le Gouvernement socialiste, et lui seul, prenait la responsabilité d'ébranler le principal fondement de l'autorisation administrative de licenciement.

Ce point n'échappe d'ailleurs pas aux meilleurs experts socialistes eux-mêmes. Ainsi, dans le n°6 de la revue *Droit social* de juin 1984, j'ai relevé dans un article signé de trois X, écrit, nous dit l'éditeur, « par un groupe de militants socialistes que leurs fonctions dans les administrations économiques contraignaient à l'anonymat », j'ai donc relevé cette phrase que Mesdames et Messieurs les députés de la minorité pourront utilement méditer, je cite : « Quelle sera désormais la légitimité de l'autorisation préalable de licenciement pour cause économique puisque celle-ci est historiquement liée à l'indemnisation spécifique dont il fallait prévenir l'abus ? » Alors, de grâce, qu'on cesse du côté de l'opposition socialiste le bruit et le tumulte fait autour de cette autorisation administrative qui serait le rempart protecteur des salariés ; cet acquis social sans précédent, non seulement vous ne l'avez pas voté mais vous en avez-vus même – c'est clair ; c'est incontestable – supprimé les fondements.

Mesdames, Messieurs les députés,

Le contrôle de la réalité du motif du licenciement économique a perdu sa raison d'être. Il doit donc disparaître.

C- Mais, il ne s'agit pas pour autant, de remettre en cause les garanties des salariés en ce qui concerne le respect des règles de consultation des représentants du personnel et l'élaboration d'un plan social. Le Gouvernement entend évidemment rester fidèle à l'esprit de la loi du 3 janvier 1975 et à ses objectifs, tels qu'ils étaient définis par son exposé des motifs, que je rappelle : « L'objectif fondamental du projet est de réduire, dans toute la mesure du possible, les incidences des mesures de licenciement projetées et de favoriser la concertation et les échanges d'information entre les responsables de l'entreprise, les représentants qualifiés du personnel, les instances professionnelles régionales ou nationales et les services du travail et de l'emploi. Éviter les licenciements collectifs hâtifs, inciter les entreprises à une meilleure gestion prévisionnelle de leur personnel dans une meilleure prospective de l'emploi, permettre une meilleure préparation des mesures de reclassement, protéger les travailleurs et réduire les coûts sociaux et humains qui découlent de tout licenciement mais en préservant l'indispensable mobilité de l'emploi, tels sont les objectifs de ce projet de loi. »

Le Gouvernement entend également respecter la directive du Conseil des Communautés Économiques Européennes du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États-membres relative aux licenciements collectifs. Je rappelle que cette directive pose seulement le principe d'une obligation de consultation des représentants des travailleurs et celui d'une notification par écrit des licenciements collectifs à l'autorité nationale compétente. Elle ne prescrit nullement un régime d'autorisation administrative préalable. De tous les grands pays industriels, la France est, en effet, le seul à avoir adopté pour les raisons que j'ai exposées, un système d'autorisation. Je laisserai de côté les États-Unis et le Japon dont les traditions et le droit social sont trop éloignés de nos conceptions européennes.

- a) J'examinerai d'abord le cas de la République fédérale d'Allemagne. Les licenciements collectifs y sont réglementés par la loi sur la protection contre les licenciements depuis 1969, modifiée en 1978 et 1985, qui prévoit le respect d'un certain nombre de règles de procédures, sans toutefois les soumettre à autorisation. En outre, la loi sur l'organisation des entreprises de 1972 oblige à accompagner les licenciements collectifs d'un plan social dont le coût peut être élevé. En cas de licenciement collectif, l'employeur est tenu de consulter le comité d'entreprise et d'informer l'Office du travail du Land afin de permettre à l'administration du travail de prendre les dispositions nécessaires pour réinsérer les personnes licenciées. En aucun cas, l'Office du travail n'a le pouvoir de bloquer ou d'interdire les licenciements, ni même de poser des conditions. Mais il peut prolonger ou diminuer le délai avant la date effective des licenciements ou encore accorder le chômage à temps partiel. Quant à la loi sur l'organisation des entreprises, elle prévoit pour les entreprises employant plus de 20 salariés l'obligation d'élaborer un plan social en cas de licenciement collectif. Ce plan social consiste à 90% en des indemnités. Il doit être négocié entre le comité d'entreprise et la direction. En cas de désaccord, il y a création d'une commission de médiation. A noter enfin que la loi du 26 avril 1985 pour la promotion de l'emploi a limité les cas où l'élaboration d'un plan social est obligatoire afin de diminuer les charges pesant sur les entreprises.
- b) En Grande-Bretagne, le licenciement économique a fait l'objet de deux lois particulières en 1975 et 1979. La consultation des syndicats est obligatoire même si les salariés licenciés sont volontaires. Sa durée dépend du nombre de licenciements projetés. Au cas où la consultation est insuffisante, le syndicat peut déposer plainte devant un tribunal industriel qui, s'il estime la requête justifiée, condamnera l'employeur à payer les salariés – qu'ils travaillent ou non – pendant une « période protégée » variable selon le nombre de salariés concernés. L'employeur est tenu de notifier tout projet de licenciement sur plus de 10 salariés au secrétaire d'État à l'emploi dans un délai qui varie selon l'importance du licenciement. L'information fournie à l'administration est la même que celle fournie aux syndicats. Si l'employeur ne notifie pas son projet de licenciement, l'administration peut lui infliger une sanction financière dans la mesure où l'État accorde à l'employeur une ristourne égale à 41% des indemnités versées aux employés licenciés. Dans certains cas l'État peut même prendre en charge la totalité de ces indemnités.
- c) J'évoquerai, enfin, le cas de la Suède : je devrai peut-être dire « le modèle suédois » pour faire plaisir à une partie de cette assemblée. Le licenciement, qu'il soit fondé ou non sur des motifs économiques, est régi par la loi du 24 février 1982 sur la protection de l'emploi. Ses dispositions se combinent avec celles de la loi de 1976 sur la participation aux décisions dans le travail qui pose le principe de la négociation avec les organisations syndicales représentées dans l'entreprise avant toute décision importante relative aux conditions d'emploi des salariés affiliés à ces organisations. Tout licenciement doit être fondé sur une « raison objective ». le « manque de travail » constitue, au terme de la loi de 1982, une raison objective et valable de licenciement mais l'employeur doit examiner préalablement toutes les possibilités de placer le travailleur concerné à un autre poste. Avant tout projet de licenciement, l'employeur est tenu d'en informer les travailleurs concernés et les organisations syndicales auxquelles il est lié par convention collective. Lorsque la décision de l'employeur est motivée par une modification de l'activité de l'entreprise, l'employeur doit, avant de prendre une décision, négocier de sa propre initiative avec les délégués syndicaux. En cas de désaccord sur un licenciement auquel les délégués syndicaux s'opposent, le travailleur concerné conserve son emploi. L'employeur désireux de faire prévaloir sa conception devra alors faire porter l'affaire devant le tribunal du travail. Cette négociation qui fait prévaloir l'interprétation des délégués syndicaux jusqu'au règlement du litige par les tribunaux est expressément prévue par la loi de 1976 sur la participation aux décisions dans le travail.

*

Mesdames et Messieurs, je n'allongerai pas cette liste. On peut dire sans risque de généralisation hâtive que dans tous les grands pays industrialisés, il y a obligation de consultation des instances représentatives

ainsi qu'obligation de la notification du licenciement à l'autorité administrative. Il n'y a pas de régime d'autorisation administrative préalable. Partout, les procédures conventionnelles tiennent une place privilégiée.

D- Qu'on la situe dans le temps ou dans l'espace, notre procédure d'autorisation administrative de licenciement apparaît bien comme dépassée. Elle a très largement perdu sa raison d'être initiale. Nous sommes le seul grand pays industriel à la mettre en œuvre. La question qui se pose est, dès lors, de savoir s'il n'est pas possible de rendre au conventionnel ce qui est régi par la loi. Si la loi du 3 janvier 1975 a maintenu, pour tous les licenciements, un régime d'autorisation administrative hérité de 1945 et dont chacun savait qu'il était appelé à disparaître, c'était essentiellement du fait de la nécessité de recourir à une autorité administrative extérieure pour attester de l'origine économique du licenciement. Ni le respect des règles de consultation des représentants du personnel, ni l'élaboration d'un plan social n'appellent nécessairement une procédure d'autorisation administrative. Celle-ci constituait une réponse conjoncturelle au régime spécifique d'indemnisation du chômage pour motif économique de l'époque.

La disparition de ce régime permet de revenir au domaine contractuel. Il n'y a là ni remise en cause d'un acquis social, ni régression sociale. La logique de l'évolution historique du droit social en matière de licenciement a toujours été au contraire dans le sens d'un abandon des mesures dirigistes au profit des règles conventionnelles. Je concède volontiers que c'est au terme de la procédure que nous proposons que l'on pourra apprécier si l'objectif qui est le nôtre de faire une loi de vrai progrès social a été atteint. Mais qu'il soit bien clair que telle est notre ambition. Je dois souligner à cet égard que les textes conventionnels de 1969 à 1974, même s'ils doivent être adaptés aux réalités économiques actuelles, constituent à mes yeux la base du système de demain. Il s'agira, certes, de procéder aux adaptations nécessaires et de mettre fin à certains effets pervers. Mais il s'agira également de prendre acte des procédures existantes et d'organiser de nouvelles modalités de protection des salariés, notamment en ce qui concerne la notion de plan social que la mise en œuvre de la loi de 1975 a fait progressivement émerger.

Troisième partie

Ce diagnostic ainsi posé, que propose le Gouvernement ? Il propose l'application pure et simple de la plateforme sur laquelle la nouvelle majorité a été élue. La plateforme, toute la plateforme, rien que la plateforme.

A- Et comme j'ai souvent l'impression que beaucoup de ceux qui en parlent à tort et à travers ne l'ont ni lue, ni même parcourue, je rappelle ce qu'elle indique à ce sujet : « La gestion des effectifs doit relever de la seule responsabilité de l'entreprise. C'est aux partenaires sociaux qu'il revient de définir en ce domaine des dispositifs contractuels assurant notamment en cas de licenciement une consultation en matière de plans sociaux de reclassement. Les autorisations administratives doivent, quant à elles, être supprimées afin de favoriser l'embauche sous réserve de conventions conclues avec le Fonds national de l'emploi. ».

Trois idées essentielles se dégagent de ce texte :

- 1^{ère} idée : toutes les autorisations administratives qui peuvent constituer des freins à l'embauche doivent disparaître. Il s'agit de libérer l'acte d'embauche en supprimant toutes les autorisations administratives qui y font obstacle soit directement – puisque toute embauche qui suit un licenciement économique est soumise à autorisation – soit indirectement puisque tout licenciement pour motif économique est soumis à autorisation. Il s'agit de mettre fin aux réticences de trop de chefs d'entreprises qui hésitent à recruter un salarié dont ils devront d'abord justifier la nécessité de l'emploi devant l'administration et que celle-ci risque ensuite de leur imposer à vie. Il s'agit d'en finir avec un système économique bâtard où

l'administration se substitue – en toute illégitimité – aux responsabilités des chefs d'entreprises.

- 2^{ème} idée : si toutes les autorisations administratives qui font obstacle à l'embauche doivent être supprimées, un sort particulier doit être fait, à l'évidence, aux entreprises qui ont conclu des conventions avec le Fonds national de l'emploi. Lorsque le Fonds national de l'emploi, c'est-à-dire l'État, a financé très largement par des mécanismes de pré-retraites la réduction des effectifs d'une entreprise, il doit pouvoir conserver un droit de regard sur ses embauches ultérieures. Ceux qui ont accepté l'aide de l'État doivent se plier à une certaine discipline. L'une et l'autre doivent pouvoir être définies dans un cadre contractuel par deux partenaires responsables.
- 3^{ème} idée : sans doute la plus riche et la plus féconde pour l'avenir : c'est aux partenaires sociaux qu'il appartient de définir en ce domaine des dispositifs conventionnels assurant notamment une consultation en matière de plans sociaux de reclassement. On ne le redira jamais assez, les garanties les plus importantes pour les salariés comme d'ailleurs (et cela aussi on l'oublie trop souvent), les contraintes les plus lourdes pour les entreprises résultent en matière de licenciement d'accords conventionnels. C'est l'accord de 1969 sur la sécurité de l'emploi modifié en 1974 qui a obligé les entreprises à élaborer un plan social en cas de licenciement collectif. C'est ce même accord qui a imposé aux entreprises les délais de procédure les plus contraignants.

L'adaptation de ces règles aux réalités économiques actuelles, d'ailleurs largement engagées en 1984, relève de la seule négociation des partenaires sociaux. L'adaptation des procédures destinées à vérifier le respect de ces règles aussi. Car, enfin, pourquoi l'État serait-il seul compétent pour assurer le respect de règles définies par les partenaires sociaux en dehors de lui ? Pourquoi une procédure d'autorisation administrative préalable serait-elle nécessaire pour assurer le respect de règles conventionnelles de consultation des représentants du personnel et d'élaboration d'un plan social ? Si la consultation des représentants du personnel et l'élaboration d'un plan social doivent bien évidemment être maintenues, comme le précise explicitement la plateforme – et on aura déjà compris, je l'espère, au passage le prix qu'attache le gouvernement aux accords de 1969 et 1974 – c'est aux partenaires sociaux qu'il appartient d'abord de définir les procédures destinées à en assurer le respect.

Mesdames, Messieurs les députés, chacun pourra vérifier que la démarche retenue par le Gouvernement, comme le contenu du projet de loi qui vous est soumis, sont rigoureusement conformes à ces trois principes.

B- La démarche retenue est une démarche en trois temps.

- Dans l'immédiat, le Gouvernement entend mettre fin aux autorisations administratives qui font obstacle à l'embauche : c'est pourquoi le projet de loi supprime dès maintenant l'autorisation administrative d'embauche et le contrôle par l'administration de la réalité du motif économique invoqué par l'employeur pour licencier. Dans la mesure où ces deux procédures constituent des obstacles à l'embauche, elles doivent être supprimées sans délai car elles sont contraires à toute la politique engagée par le Gouvernement en faveur de l'emploi, et notamment de l'emploi des jeunes.
- Pour le reste, c'est-à-dire en ce qui concerne les autres fonctions de la procédure d'autorisation, le Gouvernement a refusé de se laisser enfermer dans le dilemme posé par certains selon lesquels l'intervention du législateur ne pourrait se situer qu'avant ou qu'après la négociation entre les partenaires sociaux. Conformément aux engagements pris devant le pays, l'autorisation administrative de licenciement sera supprimée dans son ensemble le 1^{er} janvier 1987. D'ici là, le Gouvernement invite les partenaires sociaux à engager une négociation collective afin de définir eux-mêmes, dans l'esprit de la plateforme, de nouvelles procédures destinées à se substituer à celles qui sont impliquées par l'existence de l'autorisation administrative.
- Un second projet de loi, tirera à la session d'automne, les conséquences de cette négociation. Soit pour en sanctionner les résultats positifs que j'appelle de mes vœux – en prenant les

dispositions législatives nécessaires, conformément à une démarche courante en droit du travail qui inspirait déjà la loi du 3 janvier 1975. Soit pour pallier les conséquences d'un échec de la négociation en définissant lui-même les procédures de substitution. L'intervention du législateur se situera donc avant et après la négociation collective. Le Gouvernement se réserve ainsi, en tout état de cause, et notamment en cas d'échec de la négociation, les moyens de garantir aux salariés une réelle protection. Et il doit être clair que, si nécessaire, il n'y faillira point.

C- Dans le cadre de cette démarche, le contenu du projet de loi est lui aussi rigoureusement conforme à la plateforme. Deux mesures, d'effet immédiat, tendent à libérer l'embauche :

- La 1^{ère} est la suppression, dans le cadre de la procédure actuelle d'autorisation administrative de licenciement, du contrôle de la réalité du motif économique. Cette suppression a une double portée. Pour les licenciements de plus de dix salariés, la procédure d'autorisation subsistera jusqu'au 31 décembre 1986 mais ne portera plus que sur le respect des règles de consultation et la portée du plan social. Pour les licenciements de moins de 10 salariés, la procédure d'autorisation, qui porte exclusivement sur le contrôle de la réalité du motif économique, est, dès maintenant, supprimée.
- La seconde mesure d'effet immédiat est la suppression de la procédure d'autorisation administrative préalable des embauches et des licenciements dans les 12 mois qui suivent un licenciement économique. Procédure directement issue de l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le contrôle de l'emploi que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer et d'expliquer les effets négatifs. Cette suppression avait été prévue, je le rappelle, par le protocole de 1984. Je n'insiste donc pas sur ce point.
- Toutefois, comme le prévoit également la plateforme, le projet de loi maintient la possibilité, sur une base conventionnelle entre l'État et l'entreprise, d'un contrôle des embauches lorsque celles-ci succèdent à une réduction d'effectifs ayant comporté le recours à des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, c'est-à-dire à des pré-retraites largement financées par l'État. Enfin, la procédure de déclaration des embauches et des licenciements, indispensable à la connaissance des mouvements de main-d'œuvre, est maintenue.
- Une dernière mesure d'effet immédiate consiste à supprimer la consultation de l'autorité administrative sur les licenciements prononcés dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire, telle que prévue par la loi du 25 janvier 1985. Il est en effet apparu que cette consultation, qui laisse à l'autorité administrative un délai de 10 jours pour émettre son avis, pouvait avoir pour effet de priver les salariés du bénéfice du régime d'assurance des salaires dans tous les cas où l'intervention de ce régime est subordonnée à la notification du licenciement dans les quinze jours qui suivent le jugement prononçant la liquidation judiciaire. L'autorité administrative restera néanmoins informée des licenciements envisagés par l'employeur ou le liquidateur.
- Au-delà de ces mesures immédiates, l'ensemble de la procédure d'autorisation administrative de licenciement pour motif économique sera supprimée à compter du 1^{er} janvier 1987. Cette suppression laissera intacte – je le souligne – les règles légales de consultation des représentants du personnel en cas de licenciement pour motif économique posées par la loi du 3 janvier 1975, comme d'ailleurs les procédures spécifiques de licenciement des salariés protégés qui comportent toujours l'intervention d'une autorité administrative.
- Le deuxième projet de loi, qui sera déposé à l'automne tirera les conséquences de la négociation collective et aura à fixer de nouvelles procédures destinées à vérifier le respect des règles d'information et de consultation des représentants du personnel ainsi que l'élaboration des plans sociaux comportant des mesures de reclassement et d'indemnisation.

D- Cette négociation, dont je ne saurais évidemment préjuger le contenu, aura donc en fait un double objet.

- Il s'agit, en tout premier lieu, d'adapter les règles conventionnelles aux réalités économiques actuelles. Lors de l'élaboration du protocole de 1984, les partenaires sociaux étaient convenus de la nécessité de réduire les délais de procédure prévus par l'avenant à l'accord du 21

novembre 1974 à l'accord de 1969 sur la sécurité de l'emploi – délais qui font peser des charges excessives sur les entreprises, et de préciser le contenu et le champ d'application du plan social. La négociation pourrait être reprise sur ces bases, sans en exclure les petites et moyennes entreprises. Si l'élaboration d'un plan social y est en général difficile ou impossible, des idées telles que la mutualisation du risque de licenciement leur permettant notamment d'avoir accès aux conventions du Fonds national de l'emploi pourraient être explorées.

- Il s'agit, en second lieu, comme le précise expressément le projet de loi de définir de nouvelles procédures destinées à vérifier les règles d'information et de consultation des représentants du personnel et l'élaboration par l'employeur de mesures de reclassement et d'indemnisation.

Trois types de procédures sont a priori concevables.

- D'abord, et c'est bien sûr ce qui doit être recherché, des procédures conventionnelles. Les expériences d'autres pays qui prévoient le recours à un conseiller extérieur ou à une instance d'arbitrage chargée notamment de vérifier la possibilité pour l'entreprise d'élaborer un plan social mériteront d'être explorées. Les formules possibles sont multiples : recours aux commissaires aux comptes, rénovation des commissions paritaires de l'emploi créées par l'accord de 1969 – cette énumération n'est pas limitative.
- Ensuite, des procédures administratives : si une procédure d'autorisation administrative est évidemment définitivement exclue, d'autres formes d'intervention de l'administration sont concevables dans le respect de la direction du Conseil des Communautés européennes du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États-membres relatives aux licenciements collectifs. Un délai de réflexion pourrait, par exemple, être imposé par l'administration en cas de violation des règles de procédures ou d'insuffisance manifeste du plan social.
- Enfin, des procédures judiciaires : compte-tenu des résultats de la négociation, le contrôle judiciaire a posteriori des licenciements devra faire l'objet d'un examen d'ensemble, notamment en ce qui concerne les moyens et les pouvoirs des conseils de prud'hommes. Quel que soit les résultats de la négociation – que nous souhaitons bien entendu positifs – le second projet de loi devra permettre de garantir aux salariés frappés par un licenciement économique une information suffisante sur les motifs de leur licenciement, une possibilité de recours à une instance extérieure et objective et les mesures d'accompagnement social qui peuvent être prises. Voilà l'enjeu de cette négociation ! voilà le défi que doivent relever les partenaires sociaux ! Voilà l'engagement du Gouvernement !

*

Chacun conviendra, sous réserve d'un examen attentif et serein, qu'il s'agit là d'un texte équilibré qui laisse sa place à la négociation et qui prévoit les garde-fous nécessaires. Telle n'a pourtant pas été l'appréciation de certains en prenant connaissance du projet du Gouvernement. Que n'avons-nous entendu depuis quelques jours ! Les uns prétendent que la négociation devient sans objet. D'autres affirment qu'à cette négociation les positions des organisations syndicales des salariés seraient affaiblies. (Je note, au passage, que les deux reproches me paraissent singulièrement contradictoires...) D'autres enfin vont jusqu'à dire que le Gouvernement aurait trompé ses interlocuteurs sur la réalité de ses interventions.

Je vais répondre sur tous ces points. Qu'on me permette de relever d'abord que ce genre d'interprétation, d'insinuation et d'attaques n'a, hélas, rien d'étonnant. Je l'ai dit dans mon propos introductif qui était sans grande illusion sur notre capacité à débattre sereinement en pareille matière : ils sont légion ceux qui trouvent des vertus et de l'utilité au débat et aux rapports collectifs manichéens. On les aperçoit d'abord sur les bancs de la minorité dont on mesure sans peine ce qu'elle peut espérer de mauvaises relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Mais il n'en manque pas non plus dans les médias ou dans certaines organisations qui par paresse intellectuelle, blocage idéologique ou simple appétit d'en découdre veulent s'en tenir à un type de débat simpliste où les rôles seraient distribués une fois pour toute. Le Gouvernement, donc le Ministre, issu de la « Droite », serait donc le Diable. En face, les

organisations syndicales, qui dès lors qu'elles regroupent des travailleurs, dès lors que les travailleurs sont à gauche, seraient elles-mêmes à gauche, forcément à gauche, donc dans le camp des tenants du paradis. Des relations normales entre un tel Gouvernement et des organisations syndicales seraient – ce doit être clair une bonne fois pour toutes – radicalement et même structurellement impossibles. Et tout ce qui pourrait paraître ressembler à un dialogue ou à une concertation serait par définition de la part du Gouvernement manœuvre et duperie et pour les organisations syndicales complaisance coupable. C'est dire que dès qu'on peut se saisir d'un incident, d'un fait, d'une rumeur qui puisse paraître de près ou de loin illustrer cette manière de voir, on se complait, que dis-je, on se vautre dans son exploitation. Exploitation d'autant plus forte que sa base en est incertaine.

Mais j'en reviens aux reproches qui ont été adressés au Gouvernement. Aurait-il laissé entrevoir une stratégie puis brutalement changé de cap ? Aurait-il évolué quant à sa position sur le fond ? Aurait-il remis en cause sa position sur la méthode ? En réalité, toutes ces allégations doivent être rejetées. Mais puisque cela paraît si nécessaire, mettons donc les choses au point.

D'abord, il a toujours été clair que le Gouvernement procéderait à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement. Et je mets au défi quiconque de rapporter quelques propos que ce soit qui ait pu donner, sérieusement, à penser le contraire. Et si mes propres déclarations à ce sujet n'avaient pas suffi, celles de M. le Premier ministre auraient été là pour dissiper toute ambiguïté. Deuxième rappel dont l'utilité semble avérée. Il ne faut pas tout mélanger. Ce que nous avons engagé, c'était une concertation. J'observe qu'on fait souvent une confusion entre négociation, consultation et concertation. Dans cet hémicycle même, j'ai rappelé que chacun de ces exercices avait ses règles et sa spécificité. Je n'y reviendrai pas sauf pour rappeler qu'on se concerte pour s'éclairer mutuellement. Quand c'est fait, celui qui doit décider décide. C'est exactement ce qui s'est passé.

Troisième rappel : il est relatif à la suppression immédiate du motif économique. En le décidant, nous serions revenus, nous dit-on, sur nos engagements initiaux. Rien n'est plus faux. Nous avons toujours dit que le contrôle du motif économique serait supprimé. J'avais même précisé le 27 avril dernier, sur un poste périphérique, que cette suppression pourrait être immédiate. En tout état de cause, il était clair que le contrôle du motif économique n'était pas négociable, puisqu'exclusivement prévu pour éviter les abus sur l'UNEDIC du temps de l'ASA et parce que résumant à lui seul toute l'illégitimité de l'intervention de l'Administration. L'Administration peut, à la limite, vérifier si des règles sont respectées, apprécier le sérieux d'un plan social. En quoi, je vous le demande, est-elle habilitée à juger de la stratégie d'une entreprise en difficulté ? Ce n'est pas son métier. Ce n'est pas son rôle. Et de ce fait, nous avons toujours dit que la négociation devrait porter exclusivement sur les procédures et sur le plan social. Procédures et plan social, dans leurs futures dimensions, étant appelés à régler au passage le problème spécifique des licenciements économiques de moins de 10 salariés. Et dans cette attente, nous avons fixé le principe d'une protection, avec l'établissement de l'obligation – au moins provisoire – de l'entretien préalable. Et qu'on ne nous dise pas que cette protection n'est que théorique. D'abord parce que, je l'ai déjà dit, nous ne sommes pas fermés à l'idée de la compléter. Ensuite, parce que le système antérieur, fondé sur la seule appréciation du motif économique, était assez largement dérisoire. Dès lors, il est clair que le fait de prévoir cette suppression dès la première loi n'a certes pas la portée et la signification qu'on a voulu lui donner.

*

En fait, le seul motif qui pouvait faire redouter cette formule par rapport à une autre hypothèse de travail tenait moins au fond du problème qu'au souci de prévenir des incompréhensions des partenaires sociaux. Et ce souci n'était certes pas illégitime dans un domaine où la forme importe parfois autant que le fond. Mais à ceux qui pourraient encore s'inquiéter des risques que ferait courir la formule retenue par le Gouvernement, je ferais remarquer qu'à la faveur de cette anticipation si controversée nous obtenons du moins une garantie supplémentaire : celle d'une véritable période d'expérimentation et d'observation dont, avec un premier calendrier nous aurions en fait été privés. Si tout ce que d'aucun dise redouter se produit, eh bien nous pourrions aviser. Et que ce simple constat soit pour tous les intéressés un appel à la

responsabilité. Après ces trois rappels qui étaient, me semble-t-il, nécessaires, une dernière observation sur la négociation. Oui, elle a une utilité. Oui, tout le monde garde intérêt à négocier. Oui, tout le monde peut utilement et équitablement négocier. Les organisations patronales pour obtenir une réduction de délais conventionnels, qui restent dans bien des cas, excessifs ; les organisations syndicales, pour obtenir des entreprises, sinon l'élaboration d'un plan social, qui n'est pas toujours possible, du moins le meilleur effort social, possible ; les organisations patronales et syndicales, ensemble, pour remplacer une procédure administrative de contrôle dépassée par un dispositif contractuel mieux adapté.

Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés,

Dans un article remarqué, monsieur Alain MINC regrettait que « le dialogue social français se concentre (...) sur une question qui ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité. ». En évoquant ce « débat mythologique », il en tirait une leçon : « à substituer l'État au jeu normal des acteurs, la Société est toujours perdante. A l'entrée, quand le système se met en place, et plus encore à la sortie, quand il faut trancher le nœud gordien. ».

L'enjeu de notre discussion est donc clair. Il s'agit d'ailleurs de l'enjeu de toute politique économique et sociale, quel que soit son inspiration, dans la France de cette fin de 20^{ème} siècle. Le problème est de savoir s'il y a, oui ou non, une contradiction obligatoire, inéluctable, incontournable, entre un haut niveau de protection des salariés et l'efficacité économique. Si un haut niveau de protection des salariés est forcément incompatible avec la nécessaire adaptation des entreprises aux mutations technologiques, aux lois de la compétitivité et aux évolutions des marchés. S'il y a opposition entre l'objectif de la protection des salariés et celui de la modernisation de notre appareil de production. Pour notre part, nous pensons qu'il est nécessaire et qu'il est possible de concilier ces deux objectifs. C'est nécessaire parce que l'emploi est le premier de tous les acquis sociaux et parce qu'un bon (...) social est un facteur essentiel de compétitivité des entreprises. C'est possible aussi, à condition de faire preuve d'imagination, à condition de ne pas confondre (...) et conservatisme, sous réserve aussi de s'attacher à substituer le contractuel au législatif. Pour relever ce défi, qui est au cœur de la modernisation de notre droit social, deux conditions doivent être remplies. La première est un engagement de la représentation nationale.

Aux députés de la majorité, nous disons donc : n'ayez aucun complexe ! C'est vous qui avez voté la loi du 13 juillet 1973 relative à la protection des salariés en cas de licenciement individuel. C'est vous qui avez voté la loi du 3 juillet 1975 relative à la protection des salariés en cas de licenciement économique. En adaptant aujourd'hui ce texte aux nouvelles réalités économiques, vous ne respectez pas seulement les engagements pris devant le pays. Vous faites œuvre de progrès puisque ce texte est un texte de liberté et de responsabilité, qu'il ouvre un nouveau champ à la négociation contractuelle. Le Gouvernement sait qu'il pourra compter sur vous, dès lors que ce texte va dans le sens de l'intérêt général. A la minorité, nous disons : ne vous enfermez pas dans une opposition idéologique et stérile. Convenez avec nous, comme certains de vos experts l'ont dit, de la nécessité d'adapter notre droit aux nouvelles règles d'indemnisation du chômage et à la nouvelle situation économique. J'ai dit, devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de votre assemblée ma conviction personnelle que les socialistes, s'ils étaient restés au pouvoir, auraient eux-mêmes abrogés tôt ou tard l'autorisation administrative de licenciement. J'ai eu confirmation publique de ce sentiment plus rapidement que je ne l'escomptais. J'ai lu, dès le lendemain dans la presse – et c'était le responsable d'une grande organisation syndicale qui le disait – qu'un ancien ministre du travail socialiste avait lui-même envisagé, en son temps, devant des dirigeants syndicaux, la possibilité de supprimer le régime de l'autorisation administrative. Alors, Messieurs, de grâce, convenez aujourd'hui avec nous de la nécessité de chercher les voies et les moyens d'une adaptation nécessaire.

La seconde condition qui doit être remplie, c'est un engagement des partenaires sociaux ; comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire au cours de ce débat, les partenaires sociaux nous ont, en ce domaine, ouvert et montré la bonne voie. Ce qu'il faut retenir du protocole du 16 décembre 1984 sur l'adaptation des conditions d'emploi, ce n'est pas qu'il n'a pas été finalement signé, c'est qu'il a failli l'être. En s'engageant très avant dans la voie d'une adaptation des procédures de licenciement à la situation actuelle de l'emploi les organisations syndicales et nationales de ce pays nous ont montré avec lucidité, maturité et courage, toute la richesse d'une démarche contractuelle. C'est cette démarche que le présent projet de loi tend à relancer pour franchir une nouvelle étape devenue indispensable. Moins de lois, plus de contrats. Moins d'État, plus de dialogue entre les partenaires sociaux. Tel est l'esprit du projet de loi qui vous est soumis. A nous tous enfin, hommes politiques, partenaires sociaux, patrons et salariés, nous disons, notre finalité, c'est l'emploi. C'est lui qui inspire toute notre politique. C'est lui qui est à l'origine de ce projet de loi. Tout doit être fait pour relancer l'emploi dans ce pays. Tous doivent s'associer à cet effort. Parce que, je vous le dis, c'est maintenant ou jamais.

Projet de loi relatif aux chômeurs de longue durée (Assemblée nationale, mai 1987)

Le projet de loi en faveur des chômeurs de longue durée que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant votre assemblée s'inscrit dans le cadre d'un vaste dispositif mis en place par le Gouvernement pour faire face à une situation de grave et durable déséquilibre du marché de l'emploi. Je voudrais, aujourd'hui, avant de vous présenter les divers éléments du plan gouvernemental de lutte contre le chômage et en particulier contre le chômage de longue durée vous faire part, même brièvement, de la situation du marché de l'emploi.

*

I – NOUS COMPTONS AUJOURD'HUI 2.675.900 DEMANDEURS D'EMPLOI, SOIT 11,1 % DE LA POPULATION ACTIVE.

Parmi eux, les demandeurs d'emploi d'un an d'ancienneté ou plus, que l'on appelle communément les chômeurs de longue durée, étaient 844 083 en mars 1987. Leur poids dans l'ensemble des demandeurs d'emploi augmente régulièrement. Ils en représentent 31,5 %. Cette tendance s'observe dans tous les pays d'Europe et la croissance du chômage de longue durée est proportionnellement plus rapide que la croissance du chômage dans son ensemble. Plus de 350 000 demandeurs d'emploi de catégorie 1, c'est à dire demandeurs d'emploi à durée indéterminée et à temps plein, ont des durées de chômage supérieures à 2 ans. Ces très longues durées concerne essentiellement les adultes ; car 12 % sont des jeunes de moins de 25 ans, 53 % d'entre eux sont âgés de 25 à- 49 ans, 35 % sont âgés de plus de 50 ans. En dehors de cet aspect quantitatif, le chômage de longue durée présente une caractéristique plus grave encore, à la fois économique et sociale ; c'est un phénomène d'exclusion du marché du travail, croissant avec le temps.

D'une part, sur le plan économique, un chômeur de longue durée longtemps écarté du marché du travail, c'est à dire de l'entreprise, c'est une ressource humaine qui se dévalorise, des capacités qui s'étiolent, un capital personnel qui se détériore. C'est une perte pour l'individu, pour l'entreprise, pour la société, d'autre part, ces laissés pour compte du marché du travail sont concrètement, et nous le savons bien, fréquemment confrontés à l'illettrisme, à l'alcoolisme, ce qui peut provoquer à terme une perturbation profonde, durable et dangereuse de la personnalité de chacun d'eux et par la même une exclusion sociale qui risque de devenir définitive. Aujourd'hui, l'ancienneté moyenne des demandes – qui était de 356 jours en mars 1987 – s'accroît, alors que la durée des demandes placées tend à diminuer. Cet écart traduit bien le dualisme qui existe entre une population des demandeurs d'emploi faciles à insérer et les chômeurs de longue durée dont les difficultés de réinsertion s'accumulent.

A cet égard, on assiste, avec la progression du chômage, à une accentuation de la sélectivité du marché du travail. Le chômage de longue durée est donc l'une des conséquences les plus dramatiques de la dégradation de l'emploi que l'on a observé au cours des dernières années. Comment avons-nous pu arriver à cette situation de déséquilibre profond du marché de l'emploi ? Ce déséquilibre est à la fois quantitatif et qualitatif

- quantitatif, car l'offre d'emploi classique est durablement inférieure aux ressources en main-d'œuvre
- qualitatif, car le système de formation ne s'est pas toujours bien préparé à l'évolution des qualifications professionnelles

Au plan quantitatif tout d'abord, l'offre d'emploi résulte bien entendu, de la situation économique générale et à ce sujet, l'environnement international de la France est nettement moins favorable que les experts ne le prévoyaient l'an dernier, les principales organisations internationales ont revu en baisse leurs prévisions relatives à la croissance dans les pays industrialisés en 1987 : ainsi, en octobre 1986, les services de la commission des communautés européennes prévoyaient pour 1987 une croissance du produit intérieur brut en volume de 2,8 % pour la communauté économique européenne, et en particulier de 3,2 %. En Allemagne fédérale : en février dernier, ces mêmes services ont révisé leurs prévisions en

baisse à 2,3 % pour la CEE dans son ensemble et à 2,0 % pour la RFA, notre principal partenaire commercial. Ce manque de dynamisme de l'économie mondial n'est évidemment pas sans conséquence pour la France en ce qui concerne la croissance, l'emploi et le chômage.

Dans cet environnement, l'amélioration de la productivité des entreprises est la condition de leur survie à cet égard, vous le savez, le Gouvernement a proposé, fait adopter et commencé à mettre en œuvre toute une série de dispositions pour libérer les entreprises des contraintes excessives freinant leur développement et leur capacité d'offrir des emplois. Dans ce contexte s'inscrivent notamment la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ou l'aménagement du temps de travail. Mais, et chacun le sait, ces mesures qui modifient favorablement l'environnement des entreprises, ne peuvent porter leurs fruits que dans le temps, nous devons poursuivre les restructurations de grands secteurs de notre économie, trop longtemps différées et d'autant plus difficiles à réaliser, nous devons, pour assurer la compétitivité de nos entreprises, mobiliser les très importantes marges de productivité qu'elles recèlent nous devons continuer à investir pour renouveler les parcs de nos machines, rénover les circuits de production et de distribution, c'est un gigantesque effort qu'il faut faire. Or, compte tenu des marges existantes, il faudrait un taux de croissance de plus de 4 % pour que des emplois supplémentaires en nombre significatif soient créés. Ce n'est évidemment pas le cas aujourd'hui, en effet l'INSEE prévoit, compte tenu d'un environnement international instable et peu porteur, d'un effort d'investissement encore modéré, que la réduction de l'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles devrait retrouver en 1987 un rythme voisin de celui observé en 1985. Les pertes dans l'industrie se poursuivraient à un rythme accéléré (- 3 %) tandis que les effectifs s'accroîtraient plus modérément dans le tertiaire marchand (+0,7%).

Parallèlement la réduction structurelle de l'emploi agricole devrait se poursuivre à hauteur d'environ 40 000 l'emploi non salarié non agricole évoluant à rythme stable. Au total, l'INSEE, dans ses dernières perspectives économiques, évalue à 130 000 les emplois susceptibles de disparaître en 1987 soit - 0.6 %. En revanche, les ressources en main-d'œuvre, continueront de croître. Tout d'abord, pour des raisons purement démographiques car les générations encore relativement nombreuses qui arrivent maintenant sur le marché de travail remplacent les classes creuses de l'entre-deux guerres. Ensuite, les taux d'activité féminins vont encore augmenter pendant quelques années. Au total, c'est près de 200 000 personnes supplémentaires qui se présenteront chaque année sur le marché du travail pendant encore 5 ans au moins. Aussi, l'écart entre l'offre d'emploi et les ressources en main-d'œuvre est chaque année d'environ 300 000 personnes. De plus, cet écart est aggravé par l'inadaptation qualitative des formations. Sur un marché de l'emploi en mutation rapide, la qualification devient déterminante » et trop souvent encore les entreprises ne trouvent pas les qualifications adaptées à leurs postes de travail. Dans cet environnement difficile et pour plusieurs années encore, le chômage continuera de frapper une part importante de la population. On ne doit plus considérer la situation actuelle comme un phénomène accidentel ou conjoncturel mais bien comme un état durable. Ce n'est pas d'ailleurs une crise, car une crise a un début et une fin. Or, le phénomène que nous connaissons a peut-être un début – situons-le par commodité vers 1973- mais n'aura sans doute pas de fin. C'est une nouvelle organisation économique et sociale qui, peu à peu et non sans difficultés, se met en place et, ce, à l'échelle mondiale.

En quelques années, nous sommes en train de vivre une nouvelle révolution industrielle et sociale, du genre de celles qui, autrefois, mettaient un siècle ou plus à se réaliser. Le progrès technologique, l'incapacité du corps social à s'y adapter immédiatement, la montée des pays en voie de développement, le nouvel ordre économique mondial, toutes ces données sont durables. Dans les mois et les années qui viennent, la restructuration, l'assainissement, et la mutation de notre économie vont donc se poursuivre. Je sais gré à monsieur MALINVAUD d'avoir eu le courage de reconnaître que sur ce point, les économistes ont peu alerté les responsables gouvernementaux de ce qui les attendait et leur ont mal indiqué la voie à suivre, comment ne pas reconnaître avec le directeur général de l'INSEE que les « théoriciens de l'économie doivent se sentir mal à l'aise quand ils réfléchissent sur ce qui se passe depuis 15 ans ».

Dans cette situation difficile, la politique économique doit essentiellement favoriser la compétitivité des entreprises créatrices de richesses, seules des entreprises compétitives et saines seront capables de

pérenniser et, à terme, de relancer l'emploi salarié marchand. La politique sociale que je m'efforce de conduire, en complément de la politique économique du gouvernement est tournée vers cet objectif de compétitivité, elle recherche aussi, dès lors que l'emploi classique et traditionnel ne constitue plus la seule solution, de nouvelles réponses au problème du chômage. Elles sont de plusieurs ordres, elles concernent une meilleure répartition des emplois, l'émergence de nouvelles activités, une amélioration de la capacité professionnelle des demandeurs d'emploi. Il convient ainsi, me semble-t-il d'aboutir, dans les économies développées comme la nôtre, grâce à un aménagement de la durée du travail, à une meilleure répartition des emplois et je partage sur ce point, le sentiment de votre rapporteur, monsieur DELALANDE. Mais la réduction de la durée du travail pour être efficace, doit être négociée et réalisée dans le cadre de l'entreprise afin d'assurer une plus grande productivité et ne pas créer des charges salariales nouvelles et insupportables. Il y a là un vaste champ de réflexion entre les partenaires sociaux pour une meilleure répartition des emplois au sein des entreprises.

Il convient également de rechercher inlassablement de nouveaux gisements d'actifs dans les secteurs non exposés à la concurrence internationale permettant d'offrir aux demandeurs d'emploi des alternatives positives au chômage et particulièrement aux chômeurs de longue durée. Je songe ici tout spécialement aux emplois de services, d'aide à domicile et aux tâches d'intérêt général qui doivent être largement développés. L'exemple américain constitue à mes yeux, dans ce domaine, une référence. En effet, depuis le début de la reprise économique en 1982, les États-Unis ont su générer 11,7 millions d'emplois alors que l'emploi en Europe connaissait une stagnation complète voire une régression. Le chômage touche aujourd'hui 8 millions de personnes aux États-Unis contre 16,5 millions dans la Communauté économique européenne. Enfin, il faut multiplier les chances de réinsertion des demandeurs d'emploi en leur permettant de participer à des actions de formation adaptées à leur situation et qui améliorent leur aptitude à l'emploi.

Le projet de loi en faveur des chômeurs de longue durée que j'ai l'honneur de vous présenter, mesdames et messieurs les députés, est un élément essentiel d'un vaste dispositif de lutte contre le chômage mis en place par le Gouvernement, il ne s'agit plus seulement de mener une politique d'assistance à l'intention des plus démunis, mais de tenter de contrecarrer un processus de rejet croissant du marché du travail de nombreux travailleurs qui demeurent pourtant très aptes à exercer une activité. A cet égard, l'instauration d'un revenu social minimum mentionnée par votre rapporteur ne me semble pas suffisant pour enrayer ce processus de rejet et d'exclusion sociale. Il faut, me semble-t-il, agir de façon incitative pour remettre les gens au travail et offrir au plus grand nombre possible de demandeurs d'emploi des chances réelles grâce à leur participation active aux actions de réinsertion entreprises en leur faveur.

Ainsi le dispositif mis en place propose-t-il une série de formules diversifiées qui sont adaptées au degré d'exclusion constaté et aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi, il comporte plusieurs volets et notamment :

1° la mise en place en 1987 d'un vaste programme de 247 000 stages de réinsertion pour les chômeurs de longue durée ou les personnes présentant des difficultés d'insertion ces stages ont pour objectif en fonction des situations individuelles de favoriser l'aptitude à l'emploi des personnes en situation de chômage ; il s'agit notamment de la remise à niveau de connaissances générales, de la mise à jour des compétences, de l'élargissement de la qualification, du réentrainement à l'emploi, de l'aide à la recherche d'emploi. Ces stages s'avèrent d'une réelle efficacité - puisque près de 40 % des bénéficiaires ont un emploi ou exercent une activité 6 mois après la fin du stage. Pour la mise en place de ce programme, l'ensemble des organismes concourant au service public de l'emploi, et je rejoins ici une préoccupation de votre rapporteur, a été mobilisé sous l'autorité des préfets, dans un comité régional de pilotage déjà mis en place dans toutes les régions de France à ce titre, 500 000 chômeurs de longue durée seront convoqués, d'ici à la fin de l'année, par l'ANPE pour un entretien individuel ou un bilan professionnel, ainsi, près des 3/4 des chômeurs de longue durée se verront offrir l'occasion de faire le point de leur situation professionnelle ou de participer à une action de réinsertion. L'effort consenti dans le cadre du service public de l'emploi est donc considérable.

2° - par ailleurs, et je l'ai déjà signalé, le Gouvernement s'efforce de développer les tâches d'intérêt général et de susciter des activités nouvelles permettant d'offrir des alternatives positives au chômage. C'est ainsi que les travaux d'utilité collective ont été relancés et leur contenu amélioré tandis que leur durée maximale a été portée à deux ans. J'insiste tout particulièrement sur l'intérêt de cette formule bien connue des élus locaux et des responsables d'associations. Elle permet aux jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle ou un complément de formation.

Je citerai à cet égard deux chiffres révélateurs. 240 000 jeunes bénéficiaient d'un TUC à la fin du mois d'avril 1987 et un jeune sur trois trouve une activité à l'issue de son stage. Pour les chômeurs bénéficiant de l'allocation spécifique de solidarité, le décret du 3 avril 1987 instaurant les programmes d'insertion locale (PIL), leur ouvre également les tâches d'intérêt général au sein de collectivités locales ou d'associations. Les chômeurs continueront de recevoir pendant la durée du programme un revenu égal au montant de leur allocation qui demeurera à la charge de l'État. Un complément de ressources compris entre 500 et 750 f. sera versé par la collectivité qui pourra, comme dans le système des TUC, assurer de surcroît un complément de format il s'agit là véritablement, et c'est un principe nouveau qui est ainsi mis en œuvre, d'une réorientation des dépenses d'indemnisation du chômage au profit d'actions de réinsertion. Je me réjouis que les partenaires sociaux acceptent de suivre cette voie pour les chômeurs en allocation de fin de droit, nous avançons également dans la même direction, avec les compléments locaux de ressources, pour les chômeurs non indemnisés en situation difficile, ces personnes n'ayant ni revenu régulier, ni revenu de remplacement peuvent être accueillies par des collectivités locales ou des associations pour effectuer pendant 6 mois, un travail à mi-temps en contrepartie d'une rémunération de 2000 f. cette formule des compléments locaux de ressources (CLR) qui devrait intéresser près de 20 000 personnes en 1987 me semble nettement préférable à la solution de l'assistance, car elle exige une participation active du demandeur d'emploi, le Gouvernement s'efforce également, pour la réinsertion des demandeurs d'emploi, de favoriser l'émergence d'activités nouvelles et d'activités de services. De nombreuses activités de services ne peuvent en effet se développer spontanément dans les conditions économiques actuelles. Il s'agit le plus souvent de tâches ponctuelles, intermittentes et non qualifiées qui ne peuvent être exercées ni par les services de l'État, ni par les collectivités locales, et qui sont négligées par les entreprises faute d'une rentabilité suffisante. Par exemple, certains travaux de petite manutention de ménage, de garde, d'accompagnement des enfants...

Il existe là des possibilités d'activités que le Gouvernement souhaite développer en faveur des demandeurs d'emploi et pour maintenir leurs liens avec le monde du travail, tel est l'objet des associations intermédiaires dont le décret d'application a été publié récemment. Ces associations permettront d'offrir à des demandeurs d'emploi, grâce à une exonération des charges sociales et fiscales, des activités qui ne se développent pas spontanément dans les conditions économiques normales. Ces associations pourront favoriser l'émergence services pour la collectivité et aider à la réinsertion de chômeurs. Les mesures d'exonération fiscales et sociales qui ont commencé à s'appliquer à partir du premier avril 1987 pour les emplois de services à domicile pour les personnes âgées et les familles participent de la même logique. Dans le même ordre d'idée, des possibilités d'activité de services pour les demandeurs d'emploi existent dans les secteurs non soumis directement à la concurrence internationale et aux exigences sévères de la compétitivité, nous devons tout faire pour susciter l'émergence de ces services, aussi le Gouvernement soutiendra-t-il les initiatives qui pourraient être prises, car toute activité est préférable au chômage.

III Plus spécifiquement, pour favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi, le projet de loi relatif aux chômeurs de longue durée poursuit plusieurs objectifs,

1er objectif : développer les formules de formation en alternance en faveur des chômeurs de longue durée adultes. Les formules de formation en alternance ont fait leurs preuves avec le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes qui a consacré l'entreprise en tant que lieu de formation et qui a permis de faire baisser sensiblement le chômage des jeunes. Il est donc logique d'utiliser ces formules pour la réinsertion des chômeurs de longue durée. Aussi, afin de donner une possibilité d'insertion directe dans l'entreprise

aux chômeurs de longue durée, le Gouvernement entend mettre en France deux dispositifs nouveaux :

1^{er} dispositif : les contrats de réinsertion en alternance : ils permettront l'embauche de chômeurs de longue durée âgés de plus de 25 ans sur un contrat de travail particulier couplant l'occupation d'un emploi à une action longue de formation (600 heures). Le contrat devra être conclu pour une durée minimale de 2 ans. La rémunération versée par l'entreprise sera totalement exonérée des charges sociales patronales pendant 1 an. La formation sera prise en charge par l'État. 10 000 personnes pourraient être concernées par cette mesure en 1987.

2^{ème} dispositif : les stages de réinsertion en alternance : les stages de réinsertion en alternance seront ouverts à des chômeurs adultes de très longue durée en situation prolongée d'éloignement du travail. Ce stage de 5 mois rémunéré au SMIC comportera une formation de 300 heures en centre et de 300 heures en entreprise. Le chômeur aura, durant cette période, le statut de stagiaire de la formation professionnelle et sera rémunéré par l'État. 20 000 stages seront offerts en 1987.

Le 2^{ème} objectif du projet de loi a pour objet de favoriser l'embauche de chômeurs de longue durée à l'issue d'un stage de formation par une exonération de 50 % des charges sociales patronales.

Cette exonération, d'une durée maximale d'un an, sera ouverte pour toute embauche intervenant au plus tard le 1^{er} jour du 4^{ème} mois suivant la fin d'un stage de formation entrant dans le cadre du programme spécifique chômeurs de longue durée. L'efficacité de ce programme s'en trouvera ainsi singulièrement renforcée. Ou d'un autre stage de formation conventionné par l'État ou une Région, à condition que le stagiaire ait été inscrit comme demandeur d'emploi pendant au moins 12 mois dans les 15 mois précédant l'entrée en stage. Les chômeurs embauchés à l'issue d'un PIL bénéficieront de cette même exonération. Cette exonération s'appliquera aux embauches sur contrat à durée indéterminée réalisées avant le 1^{er} octobre 1988. Si l'embauche est réalisée sur contrat à durée déterminée ou sur contrat de travail temporaire, celui-ci devra être d'au moins 6 mois.

Le 3^{ème} objectif vise à supprimer certaines causes de précarité.

C'est l'objectif de la suppression du délai de carence entre le versement de l'allocation d'assurance et le versement de l'allocation de solidarité spécifique. Ce délai introduit par l'ordonnance du 21 mars 1984 entraînait une rupture dans le versement des allocations chômage pour des chômeurs n'ayant pas les durées maximales d'assurance, ce délai pouvait atteindre 4 mois. Il frappait des chômeurs de longue durée particulièrement démunis et constituait une cause évidente de précarité. La suppression du délai de carence rétablit la continuité entre le versement de l'assurance chômage et le versement de la prestation de solidarité. Cette mesure de justice concernera environ 2100 personnes par mois pour un coût de 112 millions de francs.

Le quatrième et le dernier objectif est de prévenir certaines causes d'apparition ou chômage de longue durée, c'est l'objet de l'extension des conventions de conversion aux salariés licenciés d'entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire, cette extension à l'ensemble des salariés licenciés répond à deux objectifs :

- assurer une égalité de traitement à tous les salariés.
- exercer une action préventive sur le chômage de longue durée, en effet, l'insuffisance des mesures sociales au moment de la rupture du contrat de travail, notamment en matière de formation, peut avoir des incidences sur le chômage de longue durée. Cette mesure constitue donc une avancée sociale majeure pour les salariés licenciés.

En ce qui concerne les conventions de conversion, il est encore trop tôt pour faire le bilan d'un dispositif que les partenaires sociaux ont fait démarrer à la mi-mars. Fin avril, le nombre de salariés ayant adhéré à une convention était de 1325 ; le rythme des adhésions qui était de moins de 100 par semaine au début est monté à 210 lors de la dernière semaine connue. Cette progression est encore trop faible et les partenaires

sociaux le savent bien, elle est due, en large partie, à un manque d'informations sur ce nouveau système. Les partenaires ont donc décidé de lancer une vaste campagne d'informations notamment en direction des entreprises et ont demandé à l'ANPE et aux ASSEDIC de se rendre dans les entreprises pour expliquer la formule aux salariés menacés de licenciement, enfin, et pourquoi le cacher, l'augmentation du nombre de licenciements « secs » de salariés âgés est un phénomène préoccupant, notamment dans la tranche d'âge supérieure à 55 ans, cette augmentation est d'environ de 2000 par mois dont la moitié aurait dû être normalement concernée par une pré-retraite du FNE.

J'envisage, en liaison avec les partenaires sociaux, de permettre un accès plus facile aux préretraites afin de limiter cette évolution et j'accueillerai avec intérêt les suggestions qui permettraient de conforter ce projet. Enfin, je vous informe que depuis le dépôt de ce texte devant votre commission, j'ai obtenu du Premier Ministre que l'aide attribuée aux demandeurs d'emploi qui créent une entreprise ne soit plus soumise à l'impôt sur le revenu. En effet, en l'état actuel des textes, le créateur qui investit les sommes qu'il reçoit dans une entreprise ou dans le capital d'une société, doit en soustraire une partie au titre de l'impôt sur le revenu.

Le Gouvernement vous propose donc un projet d'aménagement qui supprime cette difficulté. L'aide pourra ainsi être entièrement mobilisée par la création d'activité, elle ne sera éventuellement imposable qu'au moment de la session de l'entreprise ou de la cessation d'activité et de la réalisation des actifs. Telles sont les dispositions du projet de loi en faveur des chômeurs de longue durée que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui. Comme vous avez pu le constater il s'inscrit bien dans le cadre de la politique d'ensemble du Gouvernement qui veut lutter, de toutes ses forces, contre ce fléau qui détruit les personnes, les familles, les entreprises et notre société même.

La solidarité nationale est en cause. C'est pour cette raison que je dépose devant vous, mesdames et messieurs les députés, ce projet de loi.

Projet de loi en faveur de l'emploi des handicapés
(Assemblée nationale, 19 mai 1987)

Monsieur le président,
Mesdames, messieurs les députés,

Le projet de loi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés a été retenu parmi les projets prioritaires du Gouvernement pour la présente session. Il marque la volonté du Gouvernement de tout mettre en œuvre pour permettre aux personnes handicapées, même dans une situation de l'emploi difficile, surtout dans une situation de l'emploi difficile, d'accéder au monde du travail, gage de leur insertion sociale et de leur autonomie économique. Il y a là une obligation nationale puisqu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, l'emploi la formation, l'orientation professionnelle et, au-delà, l'intégration sociale de ces personnes constituent une obligation nationale.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de solidarité mais de la reconnaissance de l'apport économique, intellectuel et moral que représente l'intégration des handicapés dans notre société. Le rapport très complet et très précis que vient de vous présenter monsieur JACQUAT, qui éclaire parfaitement la portée du texte, me permettra de limiter mon propos à quelques indications sur la nécessité d'une réforme de notre législation (I) et sur le contenu de la réforme proposée (II)

I. Chacun en est aujourd'hui bien conscient : une réforme de notre législation sur l'emploi des handicapés est nécessaire. Une telle réforme avait d'ailleurs été mise en chantier - je n'aurai garde d'oublier - par mon prédécesseur. Elle est nécessaire pour deux raisons : parce que la législation actuelle est inadaptée (1) ; parce qu'elle n'est plus à la mesure du problème de l'emploi des handicapés dans notre société. (2).

1. Que la législation actuelle soit inadaptée, voilà qui n'est plus guère contesté par personne, tous les rapports sur l'action de l'État à l'égard des handicapés que ce soit celui de la Cour des comptes, de monsieur François BLOCH-LAINÉ ou du conseiller d'État LASRY, pour ne citer que ceux-là, ont dénoncé la complexité de cette législation et son inefficacité dans la mesure où elle crée en fait des obligations de procédure et non une obligation de résultat. Cette législation est ancienne puisqu'elle remonte à la loi du 26 avril 1924 sur l'obligation d'emploi des mutilés de guerre et assimilés, à cette époque, elle correspondait aux besoins de ceux dont le sacrifice avait valu à la France d'être victorieuse. Peu à peu sont venus s'ajouter aux mutilés de guerre, les accidentés du travail puis, avec la loi du 23 novembre 1957, les travailleurs handicapés. Cette législation est complexe puisqu'elle combine une obligation d'emploi des mutilés de guerre et une simple priorité d'emploi des handicapés dans le cadre d'un quota global égal à 10 % de l'effectif de l'établissement, que doivent en principe respecter tous les établissements de plus de 10 salariés. Cette législation est peu efficace dans la mesure où elle ne met, en fait, à la charge des entreprises que des obligations de procédure d'ailleurs complexes : celle de réserver un certain nombre d'emplois dans l'entreprise aux mutilés et handicapés ; celle de leur proposer par l'intermédiaire de l'agence nationale pour l'emploi, mais si celle-ci ne trouve pas dans un délai de 15 jours un bénéficiaire susceptible d'occuper l'emploi proposé, l'employeur retrouve sa liberté d'embauche et ses obligations s'arrêtent là. Enfin cette législation est mal respectée, malgré l'existence d'une redevance qui sanctionne la violation de ces obligations de procédure. Malgré les efforts des associations, malgré ceux des entreprises qui souhaitent remplir leur devoir de solidarité. Malgré ceux de mes services qui s'efforcent d'accomplir leurs tâches administratives avec conscience et dévouement, cette législation ne permet pas d'aboutir à un reclassement suffisant des handicapés.

Le pourcentage de 10 % est respecté à hauteur de 6 % ce qui représente environ 500 000 bénéficiaires. Il l'est essentiellement grâce aux accidentés du travail et il est sans réelle évolution depuis plusieurs années. Si le nombre des « travailleurs handicapés » *stricto sensu* a progressé pour atteindre environ 80 000, ce chiffre reste lui aussi stable depuis plusieurs années et ne représente que 16 % de l'ensemble des bénéficiaires de la législation. La redevance est, du fait de la lourdeur de sa procédure de calcul, de

notification préalable puis définitive, peu appliquée. D'une part, elle n'est recouvrée que dans 23 départements. D'autre part, alors que le montant annuel de la redevance est aujourd'hui de 24 813 f. par bénéficiaire manquant, le montant moyen de la redevance recouvrée par établissement contrôlé qui ne respecte pas la législation, est de 16 000 f. ce qui montre que si la législation actuelle était réellement appliquée, cela se traduirait par des charges importantes pour les entreprises.

2. Inadaptée, cette législation n'est plus à la mesure du problème de l'emploi des handicapés dans notre société, et ceci d'un triple point de vue. Elle ne répond plus, en premier lieu, aux besoins des bénéficiaires, dont la répartition s'est modifiée avec le temps. Ce ne sont presque plus ceux pour lesquels la loi de 1924 a été votée : les mutilés de guerre, les veuves et les orphelins de guerre, leurs droits doivent être sauvegardés mais ils représentent désormais moins de 12 % des bénéficiaires actuels et ce chiffre continuera de décroître. En revanche, qui voyons-nous apparaître parmi les handicapés d'âge actif ? Les accidentés du travail. Leur nombre est important. Il tend à diminuer fort heureusement mais les branches d'activité à risque se déplacent et si cette catégorie de handicapés bénéficie d'un certain nombre de protections, notamment grâce à la loi du 7 janvier 1981, elle doit pouvoir accéder aux mêmes aides que l'ensemble des handicapés. Les handicapés physiques et sensoriels dont l'infirmité de naissance, la maladie ou l'accident et, de plus en plus fréquemment, l'accident de la route ont perturbé profondément la vie, qui gardent le sentiment de leurs capacités ou le souvenir de leurs performances et qui demandent à la société de leur donner une chance ou une seconde chance, réelle, effective, leur permettant de faire la preuve de leur utilité économique et de leur valeur en tant qu'individu, on peut évaluer leur nombre à quelques 700 000 personnes, tous niveaux de handicap et d'invalidité confondus. Les handicapés mentaux qui n'ont pas la plénitude de leurs facultés mentales et que cette atteinte rend différents, plus fragiles physiquement et surtout psychologiquement, qui ont besoin d'être protégés contre les aspérités de la vie, soutenus dans leurs efforts de développement intellectuel, dans leurs apprentissages et dans la recherche de leur identité. Aujourd'hui, ils approchent une centaine de mille, demain ils peuvent être beaucoup plus nombreux à pouvoir exercer une activité professionnelle grâce à l'éveil à la fois précoce et inlassable de leurs potentialités.

A l'heure actuelle, ce sont ainsi 66 000 personnes qui sont reconnues chaque année « travailleurs handicapés » par les COTOREP, la moitié d'entre elles soit 33 000 sont orientées vers les entreprises privées ou vers le secteur public. Il y a là une demande d'emploi importante qui justifie que notre législation soit renforcée, et recentrée sur cette catégorie de bénéficiaires. Or, au moment où ces jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, sont de plus en plus nombreux à exiger du monde du travail qu'il les accueille, la crise de l'emploi vient compromettre leur insertion professionnelle, singulière contradiction qui n'est pas acceptable ! Que vaudrait une société qui ne se donnerait pas pour devoir d'assurer à ceux qui sont diminués dans leur intégrité physique ou intellectuelle une possibilité d'insertion professionnelle, un emploi dans les entreprises avec les autres, comme les autres, répondant à leurs capacités, les assurant d'un salaire normal et leur permettant de progresser professionnellement. C'est dans ce contexte que la nécessité d'une réforme de notre législation apparaît dans toute son acuité. Tolérable en période de plein emploi, une législation peu efficace ne l'est plus en période de crise de l'emploi. Dans une France qui compte plus de 2 millions et demie de chômeurs, un effort de solidarité particulier doit être fait en direction des travailleurs handicapés. Cet effort est d'autant plus nécessaire que les personnes handicapées souhaitent de plus en plus, chaque fois que cela est possible, quitter le milieu de travail protégé pour exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail. Aux 33 000 travailleurs handicapés orientés chaque année par les COTOREP vers le milieu ordinaire de travail que j'évoquais à l'instant, il convient d'ajouter ceux qui sortent des centres de rééducation professionnelle et ceux qui pourraient quitter l'atelier protégé ou le centre d'aide par le travail qui les emploie. En s'intégrant dans le milieu ordinaire du travail, ils libéreraient des postes de travail en milieu protégé qui pourraient être occupés par tous ceux qui attendent leur tour sur des listes qui, malheureusement, s'allongent dans presque tous les départements. Réformer une législation inadaptée pour lui permettre de répondre aux besoins actuels des personnes handicapées d'insertion en milieu ordinaire de travail, telle est l'ambition du projet de loi, qui vous est aujourd'hui soumis. Il repose sur 3 principes :

1. Il s'agit, en premier lieu, de substituer à des obligations de procédure complexes et mal respectées par les entreprises, une obligation de résultat : celle d'employer 6 % de travailleurs handicapés, ou de verser, pour les emplois non pourvus, une contribution à un fonds destiné à faciliter leur insertion professionnelle, cette contribution de caractère annuel et forfaitaire, versée par les entreprises qui ne peuvent ou ne veulent employer de personnes handicapées permettra de créer peu à peu une solidarité active entre les entreprises pour prendre en charge l'insertion professionnelle des handicapés. Il s'agira d'une obligation unique, la législation sur l'emploi des travailleurs handicapés étant fusionnée avec celle sur l'emploi des mutilés de guerre et accidentés du travail. Cette obligation sera mieux centrée sur ceux qui en ont le plus besoin grâce à une nouvelle définition de ses bénéficiaires. Ainsi seront exclus de la liste des bénéficiaires les accidentés du travail dont l'incapacité permanente est inférieure à 10 % et qui représentent actuellement 40 % de l'ensemble des bénéficiaires ; au contraire, y seront inclus les titulaires d'une pension d'invalidité de la Sécurité sociale qui n'auront plus ainsi besoin de passer devant les COTOREP. De même de nouvelles modalités de décompte des bénéficiaires de la législation permettront d'encourager l'emploi des jeunes handicapés, des grands handicapés et des travailleurs handicapés venant du milieu protégé. Obligation de résultat : cette obligation doit rester compatible avec les possibilités des entreprises. C'est ce qui explique la réduction de 10 à 6 % du quota d'emploi des handicapés, taux qui, compte tenu, d'une part, du taux actuel d'emploi des handicapés et, d'autre part, de la nouvelle définition des bénéficiaires, devrait permettre de dégager un potentiel d'embauche de l'ordre de 120 à 150 000 bénéficiaires. Le relèvement de 10 à 20 salariés de l'effectif des entreprises assujetties à la législation, seuil qui tient compte à la fois du nouveau quota de 6 %, du caractère beaucoup plus contraignant des nouvelles obligations et de la recommandation du Conseil des Communautés Européennes du 24 juillet 1986 sur l'emploi des handicapés, mais les entreprises de moins de 20 salariés seront incitées à recruter des travailleurs handicapés dans la mesure où elles pourront bénéficier des aides versées par le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, la limitation à 500 fois le SMIC horaire maximum, soit 13 785 f., du montant de la contribution annuelle qui, contrairement à la redevance actuelle, n'a pas le caractère d'une sanction. C'est dans le même esprit d'adaptation de la législation aux capacités réelles des entreprises que le projet de loi leur offre diverses possibilités de s'acquitter de leur obligation légale, qu'il s'agisse de la possibilité de passer des contrats de sous-traitance avec des établissements de travail protégé, ateliers protégés et centres d'aides par le travail, ou de celle, plus novatrice, de conclure des accords de branche ou d'entreprise définissant un programme d'embauche, de formation et d'insertion des travailleurs handicapés adapté aux réalités de la branche ou de l'entreprise concernée.

J'en viens ainsi au 2ème principe sur lequel repose le projet de loi et qui consiste à inciter les partenaires sociaux à prendre eux-mêmes en charge l'emploi des handicapés, l'emploi des handicapés ne passe pas seulement par la définition d'obligations légales aussi ambitieuses soient-elles ; il passe d'abord par une prise en charge du problème par les partenaires sociaux eux-mêmes, employeurs et salariés, qui peuvent définir au niveau des branches ou des entreprises des solutions réalistes et efficaces. Aux partenaires sociaux de prendre en charge, comme ils le font déjà pour les jeunes, une catégorie particulière de travailleurs qui éprouve des difficultés spécifiques d'insertion. Le projet de loi tire deux conséquences de ce principe, il permet en premier lieu aux employeurs, de s'acquitter de leur obligation légale en faisant application d'un accord de branche ou d'un accord d'entreprise qui prévoit un programme annuel ou pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés. Il peut s'agir d'un plan d'embauche, d'insertion et de formation ou encore, dans des secteurs en pleine mutation, d'un plan d'adaptation aux mutations technologiques et de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement, pour exonérer les employeurs de leur obligation légale, ces accords devront cependant faire l'objet d'un agrément de l'État après consultation d'un organisme où les associations de handicapés seront représentées. J'attends pour ma part, beaucoup de ce « partenariat » qui fait appel aux responsabilités économiques des uns et des autres au sens le plus large du terme, à des techniques de gestion du personnel et d'ergonomie pour l'adaptation des postes, à l'utilisation de systèmes de formation ou d'adaptation aux nouvelles technologies, bref à tout ce qui contribue au projet social des entreprises. C'est dans le même esprit que le projet de loi confie aux partenaires sociaux eux-mêmes, et non pas à l'État, la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés alimenté par la contribution des entreprises. Ce fonds sera géré par une association composée de représentants des salariés, des employeurs et des personnes handicapées ainsi

que de personnalités qualifiées. Les statuts de cette association devront être agréés par l'État qui contrôlera également la répartition et l'utilisation des fonds,

Les actions financées par ce fonds auront une double caractéristique ; il s'agira, d'une part, d'actions destinées à favoriser l'insertion en milieu ordinaire de travail, et d'autre part, d'actions nouvelles par rapport à celles qui sont déjà financées par l'État, elles pourraient être de trois ordres. Des actions de formation, d'abord, la qualification professionnelle reste la meilleure compensation du handicap. Un effort de formation doit être engagé, notamment dans les centres ordinaires de formation professionnelle. Encore faut-il aider ces centres à assumer les inévitables surcoûts liés à l'accueil de travailleurs handicapés et à l'adaptation nécessaire de la durée de leur formation. Des actions d'accompagnement dans l'emploi, ensuite. L'embauche d'un travailleur handicapé se heurte parfois à certains préjugés des employeurs notamment lorsqu'il s'agit d'un handicapé mental. L'existence d'équipes de suivi et d'accompagnement permettrait de surmonter ces préjugés éventuels et de soutenir l'effort du travailleur handicapé lui-même, pour l'organisation de sa vie quotidienne logement, transports, etc... Des aides financières aux petites entreprises, enfin. La loi n'a pas prévu d'obligation pour les entreprises de moins de 20 salariés. Or, au cas par cas, les petites entreprises peuvent elles aussi employer des travailleurs handicapés par des effets de proximité, de connaissance de la famille du handicapé... il serait normal que ces petites entreprises soient aidées dans l'effort ainsi consenti, par exemple par une aide à la formation, à l'adaptation du poste de travail. La contribution des entreprises au fonds aura le caractère d'un versement libératoire leur permettant de s'acquitter de leur obligation légale d'emploi. Seules les entreprises qui ne se seront acquittées d'aucune façon de cette obligation légale, en refusant notamment de verser cette contribution, devront verser à l'État, pour chaque bénéficiaire qu'elles auraient dû employer une pénalité égale au montant de la contribution majoré de 25 %. Une déclaration annuelle permettra de vérifier le respect par les employeurs de leurs obligations.

3. Troisième et dernier principe du projet de loi : celui-ci étend au secteur public les mêmes obligations qu'au secteur privé. On sait que dans la situation actuelle seules les entreprises publiques sont soumises aux mêmes obligations que les entreprises privées, l'État et les collectivités locales n'étant soumis qu'à la priorité d'emploi de 3 % des effectifs en faveur des travailleurs handicapés et à la législation sur les emplois réservés. Le projet de loi étend à l'ensemble des administrations de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics, dès lors qu'elles comptent au moins 20 agents à plein temps, l'obligation d'employer 6 % de handicapés. Si les principes de notre droit interdisent d'étendre à des collectivités publiques la pénalité prévue pour les entreprises, le respect de cette obligation fera l'objet, chaque année, d'un rapport présenté aux comités techniques paritaires ainsi qu'aux conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. On peut compter sur la vigilance des syndicats et des associations de handicapés pour veiller au respect, par les collectivités publiques, de leurs obligations. Cet objectif ambitieux implique un élargissement des possibilités d'accès des handicapés à la fonction publique. Dès la présente session, le Gouvernement vous proposera d'adopter, dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, une disposition généralisant à l'ensemble de la fonction publique un dispositif qui a fait ses preuves aux P.T.T, et qui permet de recruter des travailleurs handicapés comme contractuels sur des emplois de catégorie C et D pendant deux ans puis de les titulariser s'ils remplissent les conditions d'aptitude à l'exercice de la fonction. De même la procédure des emplois réservés devra être revue pour répondre à cette nouvelle obligation. Ainsi le projet de loi aura-t-il pour effet de créer une dynamique en faveur de l'embauche des travailleurs handicapés dans le secteur public, même s'il se limite au problème de l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail, ce projet de loi exprime ainsi une grande ambition : celle de permettre à tous les travailleurs handicapés qui le peuvent et qui le veulent de trouver leur place dans le monde du travail. Cette ambition, nous la réaliserons moins par la contrainte que par l'incitation dans le cadre d'un effort de solidarité qui ne peut être que progressif et consenti.

Michel GIRAUD



Né le 14 juillet 1929 à Pontoise (Val d'Oise). Mort dans la même ville le 27 octobre 2011. Professeur de lettres, il s'engage dans le mouvement gaulliste dans les années soixante devenant maire du Perreux (1971-1992) puis sénateur du Val de Marne (1977-1988). Élu député du Val de Marne (1988-1993 puis 1997-2002). Premier président de la région Ile de France (1976-1988 et 1992-1998), il crée le terme «francilien». Nommé ministre du travail (1993-1995), il met en place la loi quinquennale sur l'annualisation du temps de travail et le recours au chômage partiel. Il est le créateur du premier dispositif du chèque emploi-service.

**Sur les crédits du ministère du travail
(Assemblée nationale, 6 novembre 1993)**

Madame le député, je ne pensais pas que j'allais devoir parler de la semaine de trente-deux heures cet après-midi. Après tout, pourquoi pas ?

Je dois souligner d'emblée qu'il faut écarter au moins trois chimères : trente-deux heures payées trente-neuf heures ? Sûrement pas ! La réduction du temps de travail réglerait le problème de l'emploi ? Sûrement pas ! La semaine de trente-deux [heures] pousserait à repenser l'organisation d'une vie de travail ? Sûrement pas ! Cependant, je vous rappelle que le Gouvernement a fait figurer dans son projet de loi quinquennale un titre II consacré à l'organisation du travail. Alors, relevons les visières, sortons le nez du guidon, regardons la route devant nous.

Actuellement, la société change. Dans dix ans, 30 ou 35 % des métiers auront changé de contenu, voire de nature. Il faut donc lier de plus en plus la formation et le travail, le travail et le temps de repos, les fins de carrière et les nouvelles carrières. Nous devons promouvoir une nouvelle approche en la matière. C'est dans la perspective d'une nouvelle organisation du temps de travail qui serait davantage protectrice des emplois en place et qui permettrait d'en créer de nouveaux que le Gouvernement propose plusieurs mesures : annualisation du temps partiel, crédits emploi-formation indemnisation en cas de choix du temps réduit pour une longue durée. Il s'agit de faire en sorte qu'il existe quelque chose entre le chômage partiel et les plans sociaux et les licenciements, qu'il y ait une gamme de possibilités beaucoup plus large, que l'on mette en place une flexibilité interne afin que l'on cesse de jouer, comme cela est le cas depuis dix ans, la flexibilité externe qui conduit aux licenciements. On ne peut donc situer le recours expérimental - que je souhaite - à la semaine de trente-deux heures que dans cette perspective. Mais il doit être bien entendu qu'il s'agit d'une expérience, qu'elle ne pourra être engagée qu'après négociation entre les partenaires sociaux et qu'il ne pourra y avoir d'encouragement à y recourir, c'est-à-dire d'aides aux entreprises acceptant ce choix, qu'en cas de création d'emplois. S'agissant d'une expérience, il sera, en effet, normal que l'État accepte de consentir un effort d'accompagnement, dans la mesure où ces conditions seront remplies.

Il sera toujours temps de tirer les conséquences dans un ou deux ans. Soit nous constaterons que le dispositif n'est pas porteur et il sera abandonné ; soit il aura démontré son intérêt et nous envisagerons d'élargir son champ d'application. Il conviendra alors d'associer les partenaires sociaux à notre démarche pour savoir si nous pouvons aller plus loin. En attendant, je vous indique que, sous ces conditions, le Gouvernement est favorable à cette expérience. Quant à la commission d'enquête, elle relève non pas de ma compétence, mais celle du bureau de l'Assemblée, à la sagesse duquel je m'en remets.

(...)

Voyons successivement la règle, le constat, le problème, la solution. La règle est que les travailleurs, frontaliers cotisent au régime d'assurance chômage du pays qui les emploie et sont indemnisés par leur pays de résidence. Il n'existe généralement pas d'accord de rétrocession entre les pays concernés. Le constat est qu'un véritable problème existe avec la Suisse. En effet la cotisation au régime d'assurance chômage suisse de 2 % du salaire, alors que le cas échéant, les salaires concernés sont indemnisés par la France sur la base d'un salaire d'équivalence, c'est-à-dire celui qu'ils auraient perçu pour un emploi similaire. Le problème tient au fait que ces frontaliers revendiquent une indemnisation calculée sur une base de leur salaire réel, de afin de conserver leur pouvoir d'achat, ce qui est tout à fait compréhensible. Or l'UNEDIC, qui est, comme vous le savez, l'organisme gérant l'assurance chômage, ne peut accepter un tel niveau d'indemnisation sans contrepartie. Or, pour ce qui est de l'indemnisation de frontaliers français travaillant en Suisse, l'UNEDIC, qui reçoit 52 millions de francs par an à ce titre, aurait à verser 207 million de francs. La solution consisterait à trouver un accord équilibré, lequel passerait par une contribution supplémentaire facultative qui serait mise à la charge des frontaliers afin que le niveau de leur cotisation soit comparable à ce que versent les autres salariés français.

J'ai écrit à Mme Nicole NOTAT, président, de l'UNEDIC, pour lui soumettre ce problème. Une réflexion est en cours au sein de cet organisme paritaire et j'espère que cette négociation, que le Gouvernement encourage et accompagne, pourra aboutir rapidement.

(...)

Monsieur le député, j'ai eu l'occasion ce matin, dans ma réponse aux rapporteurs, que je remercie à nouveau, et aux orateurs des groupes, de dire que l'alternance en général et l'apprentissage en particulier figuraient parmi les axes prioritaires de l'action du Gouvernement qui s'attache à les accompagner de moyens indispensables. Nous avons ce matin parlé du diplôme du métier, de la formation qualifiante, de l'aptitude de l'apprentissage à préparer aux métiers d'aujourd'hui et de demain, de la recherche de qualifications de plus en plus importantes. Vous m'interrogez plus particulièrement sur l'adaptation de l'apprentissage au secteur public. De fait, l'apprentissage est une mesure positive à promouvoir aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Le secteur public constitue indiscutablement un gisement de formation important, notamment avec les trois fonctions publiques de l'État, des collectivités locales et du réseau hospitalier. Une traduction concrète de cette adaptation de l'apprentissage au secteur public sera assurée d'ici à la fin de l'année. Le principe a été introduit, je le rappelle, par la loi du 17 juillet 1992, mais les textes d'application ont été, hélas ! bloqués depuis un an. Une circulaire, rédigée avec la contribution de mon collègue, M. André ROSSINOT, sera publiée d'ici à la fin du mois de novembre. La mise en œuvre, pour expérimentale qu'elle soit, sera au demeurant active. Bien entendu, la consultation des institutions représentatives du personnel sera assurée. Quant à l'aide financière de l'État, les cotisations sociales assises sur les salaires seront prises en charge directement par l'État. Le Gouvernement étudie la mise en place des mesures budgétaires complémentaires qui permettront d'assurer le développement de l'apprentissage dans le secteur public. Je serai la semaine prochaine aux côtés du Premier ministre, au congrès des maires de France ; ce sera une excellente opportunité pour le Premier ministre de poser le problème de l'apprentissage les collectivités territoriales.

(...)

Monsieur le député, il existe une coordination, qui n'est pas simplement conjoncturelle, entre la démarche du Gouvernement en faveur de l'emploi, d'une part de l'aménagement du territoire d'autre part.

(...)

Les deux débats sont concomitants. Ils sont de surcroît étroitement liés, voire imbriqués, et je souhaite qu'il y ait le plus possible d'interférences entre les deux démarches ; je n'en cite qu'une. L'article 3 de la loi quinquennale pour l'emploi prévoit une aide pour les premier, deuxième et troisième salariés aux employeurs implantés dans des zones de programmes d'aménagement du territoire : d'une part, dans les quartiers en difficulté, d'autre part - telle est la préoccupation qui vous anime - dans les zones rurales en voie de fragilisation et de désertification. J'ajoute que, au titre des mesures d'urgence, j'ai proposé au Parlement, qui l'a acceptée, la création d'un fonds environnement-emploi doté de 200 millions de francs. Cette disposition trouve son prolongement dans la loi quinquennale avec le fonds partenarial. Il s'agit, par ces deux sources de financement, d'ouvrir le champ à un partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, qui permette d'animer, de revaloriser et de revitaliser les milieux ruraux. Toutes les initiatives doivent être prises en compte ; plus elles viendront des collectivités locales, mieux cela vaudra. D'ailleurs, une initiative est en cours d'élaboration, sous le nom de « contrats verts », à laquelle mon collègue Michel BARNIER et moi-même avons largement travaillé. Le Premier ministre s'est lui-même exprimé sur le sujet cette semaine. Grâce à cette démarche partenariale et aux moyens prévus dans la loi quinquennale et inscrits dans le budget, un effort sera poursuivi tout au long de l'année 1994 pour aller au-devant de vos préoccupations.

(...)

Monsieur le Président, je vais vous rendre service en essayant de récupérer sur le temps de réponse le débordement du temps de question ! Je n'ai pas à m'exprimer à nouveau sur la démarche du Gouvernement, puisque j'ai eu l'opportunité de l'expliquer en répondant à Mme BONVOISIN. Monsieur le député, vous m'avez remercié d'avoir essayé d'ouvrir le jeu au Sénat. Moi, je vous remercie d'avoir utilisé trois termes qui traduisent bien les trois préoccupations du gouvernement. Vous avez dit « expérimenter ». Oui, il ne peut s'agir que d'une expérimentation. Vous avez dit : « l'un des moyens ». Oui c'est peut-être à un bel arbre, mais je ne voudrais pas qu'il cache une grande forêt : la loi quinquennale. Vous avez dit : « faculté ». Oui, car je ne pas qui on pourrait obliger dès lors qu'on passe obligatoirement par la négociation.

De deux choses l'une : ou le système fonctionne ou il ne fonctionne pas. Le Gouvernement est prêt à l'accompagner parce ce que je crois qu'il peut fonctionner et être créateur d'emplois. Dans ces conditions, soyez rassuré ; les crédits seront disponibles. Si 10 000 emplois supplémentaires devaient être créés en 1994 – soit la moitié d'une année, compte tenu de la période de préparation – environ 100 millions de francs d'accompagnement devraient être nécessaires. L'État les mettra. En année pleine, pour 10 000 emplois à raison de 20 000 francs environ de compensation, c'est-à-dire de dotations publiques par emploi, il faudrait 200 millions de francs ; l'État s'engage à les verser pour accompagner l'expérience, car il souhaite qu'elle réussisse.

(...)

Monsieur le député, si je n'avais pas vécu moi-même l'expérience d'abord d'une PAIO, puis de la mission locale qui lui a succédé et dont j'ai assuré la présidence jusqu'au moment où mon successeur, député-maire du Perreux, ici présent, Gilles CARREZ, a pris les rênes, je n'aurais pas la fibre aussi sensible envers les missions locales. J'ai vécu l'expérience d'un réseau d'accueil, et j'y crois ! C'est une raison suffisante, me semble-t-il, pour que je n'aie pas une position de réserve, de retrait et encore moins d'abandon. Par ailleurs, j'ai confirmé tout à l'heure que le crédit global de 330 millions était assuré. Le compte n'y est pas, me dites-vous, mais nous ajoutons tout de même 10 millions par rapport aux prévisions initiales, de telle façon qu'on puisse financer cinquante postes de correspondants supplémentaires. Cela dit, je ne voudrais pas qu'on considère les missions locales comme des administrations parallèles. Il s'agit d'un réseau d'accueil et d'accompagnement social qui a de plus en plus vocation à s'intégrer dans un dispositif partenarial diversifié. Autant je vous confirme l'engagement que j'ai pris et que M. GALLEY connaît fort bien, à savoir que je n'entends pas abandonner les missions locales au bénéfice d'une démarche de régionalisation qui, dans l'état actuel des choses, serait à la fois prématurée et inopportune, autant je souhaite qu'il y ait un partenariat de plus en plus diversifié, de telle façon que les missions locales soient véritablement un organisme souple d'accueil et d'accompagnement, ce qui demande peut-être de plus en plus de partenaires, mais pas nécessairement de plus en plus d'argent.

(...)

Je ne vais pas vous répondre que la situation est idéale, que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Vous ne me croiriez pas, et vous auriez raison. Si je vous sais gré de croire à la sincérité de mes propos, je crois quant à moi à celle de votre préoccupation. En quatre ans, nous avons créé 320 postes supplémentaires d'inspecteurs. Nous avons affirmé et confirmé que le renforcement des sections d'inspection était une priorité, et soixante-quinze inspecteurs seront nommés au mois de juin prochain. S'agissant de la fusion des inspections, en place avec les transports, ce n'est pas le cas avec l'agriculture, et j'ai tenu moi-même à ce qu'il ait une expertise et une concertation. C'est à ce stade que nous en sommes.

(...)

Vous avez tout à fait raison, monsieur le député, de poser le problème de la protection de l'emploi avant même celui de sa création, car il est évident que tout ce qui peut être sauvé doit l'être. Nous étions confrontés jusqu'à présent à une situation de fragilisation de l'emploi. En effet, il existait certes le

chômage partiel, et vous savez fort bien que les journées de chômage partiel rémunérées ont augmenté dans des proportions considérables ces derniers temps, mais, après, il n'y avait plus rien avant le plan social avec flexibilité externe, c'est-à-dire avec licenciement à la clé. Dans la loi quinquennale, l'une de nos principales préoccupations a été d'imaginer, avec traduction budgétaire, des mesures protectrices de l'emploi et du contrat de travail, dont il convient d'éviter la rupture. C'est d'abord le « dopage » du chômage partiel. Dès le mois de juillet dernier, nous avons modifié les règles du jeu en portant de 600 à 700 heures le contingent annuel d'heures indemnisables. Puis l'allocation spécifique est passée de dix-neuf à vingt-deux francs, ce qui explique que les crédits inscrits au budget aient considérablement augmenté. Plusieurs dispositions complémentaires sont proposées dans le cadre de la loi quinquennale. Puisque je parle du chômage partiel, j'évoque tout de suite le temps réduit de longue durée, c'est-à-dire la possibilité de bénéficier, non plus de 700, mais de 1200 heures chômées indemnisées, et ce sur une période de dix-huit mois. Cette mesure, protectrice du contrat de travail, permet à l'entreprise de respirer sans être obligée de se défaire d'une partie de ses effectifs, et cela peut lui permettre de passer une période de crise. Et en fin de crise, c'est une mesure qui peut être utile. Les crédits correspondants sont prévus dans le budget. Nous avons aussi prévu d'autres mesures que le temps partiel annualisé ou les congés emploi-formation, mais je vous renvoie au titre II de la loi quinquennale.

Il importe également de développer des mesures en amont, et je pense en particulier à l'aide au conseil aux entreprises. Une telle approche doit être partenariale entre l'État et les collectivités territoriales. Les contrats de plan État-région devant comporter un volet emploi-formation, de telles aides, notamment pour les PMI-PME, peuvent y trouver leur place. Je signale également les dispositions, critiquées par certains – je m'adresse au groupe communiste – mais à mes yeux, tout à fait utiles concernant les PME-PMI. Je pense aux articles 16 à 22 de la loi quinquennale, qui ont un double effet : un effet de dynamisation, de développement de dialogue social dans l'entreprise, mais aussi, par voie de conséquence, un effet de pérennisation de l'entreprise, protégeant l'emploi. Enfin, mais vous être plus qualifié que personne pour le savoir, toutes les mesures de formation à un métier sont, me semble-t-il, le meilleur moyen en amont de protéger l'emploi, parce que les jeunes qui auront en main un métier – et pas seulement un diplôme – seront beaucoup mieux armés pour conserver leur emploi.

Jacques BARROT



Né le 3 février 1937 à Yssingaux (Haute-Loire). Mort à Paris le 3 décembre 2014. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), il est aussi titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA). Il est élu député de Haute-Loire dès 1967 (jusqu'en 2004). Il est nommé secrétaire d'État au logement (1974-1978) puis ministre du commerce (1978-1979) et ministre de la santé (1979-1981). Élu maire d'Yssingaux (1989-2001) puis président du conseil général de Haute-Loire (1976-2001). Nommé ministre du travail et des affaires sociales (1995-1997), il fait adopter la loi autorisant la mise en place du contrat d'initiative locale (CIL) afin de développer les services rendus par les collectivités locales en donnant de l'emploi aux allocataires du RMI et aux chômeurs en fin de droits. En 2004, il est désigné vice-président de la Commission européenne chargé des transports puis sera commissaire à la justice (2008-2010). En 2010, il est nommé membre du Conseil constitutionnel.

**Sur la prévention des risques professionnels, l'indemnisation des maladies
professionnelles liées à l'amiante et les mesures pour la sécurité au travail,
(Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, le 25 janvier 1996)**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

C'est la première fois que j'ai le plaisir de présider votre Conseil. Je tiens donc, d'abord, à vous saluer personnellement et à vous assurer de tous mes vœux. Ces vœux seront tournés vers l'action dans un domaine primordial puisqu'il touche à l'intégrité et au bien-être de ceux qui travaillent. Je souhaite maintenant vous faire part, avec un regard neuf, de quatre convictions qui sont les miennes, afin que nous tracions ensemble, les lignes de force de la politique de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail pour 1996.

**1-NOUS DEVONS EN PREMIER LIEU, ACCROITRE LA VIGILANCE ET L'ANTICIPATION
DANS UN CONTEXTE INCERTAIN**

- 1.1 En matière d'accidents du travail, l'année 1994 est placée sous le signe de l'ambiguïté. Comme celles de 1993 les statistiques de 1994 ne sont pas exemptes de contradictions. Deux périodes très contrastées se sont en effet succédé : un premier semestre au cours duquel le nombre d'accidents a baissé de 2.3%, un second où il s'est brusquement élevé de 4.3%

Sans doute peut-on déceler des signes encourageants. Dans les grandes lignes, 1994 confirme plutôt 1993 qui constituait pourtant le point bas historique. Le nombre global des accidents – 670 000 – a été stabilisé. Celui des décès a encore décliné : 843 contre 869, en 1993 et c'est le meilleur résultat jamais obtenu. Mais il existe aussi de réels motifs d'inquiétude. Tout d'abord, le nombre d'accidents graves a, hélas, connu une hausse sensible : + 7.5%. Ensuite, les résultats du second semestre confirment que l'amélioration de la situation économique – quoique trop modeste en terme d'emplois : + 2% – a eu des répercussions immédiates et brutales sur la fréquence des accidents.

Sans me livrer à quelques projections hasardeuses pour 1995, je crois utile de tirer deux leçons de cette extrême sensibilité à la conjoncture. La première est une leçon de modestie. Le phénomène observé entre 1987 et 1991 s'est reproduit. Avertissements et précautions n'ont pu empêcher la reprise d'activité de se traduire par une recrudescence deux fois plus forte de la fréquence des accidents. Ceci montre que les résultats très positifs de ces dernières années tenaient, en même temps que les efforts indéniables des acteurs de la prévention, au ralentissement de la croissance. La seconde est une leçon d'exigence. Se mobiliser pour la prévention n'est peut-être pas une condition suffisante pour maîtriser totalement les risques potentiels de la reprise pour la sécurité des salariés. C'est, plus que jamais, une condition indispensable.

- 1.2 Le bilan, plus nuancé, des maladies professionnelles doit déboucher sur de nouveaux progrès. Après une très forte hausse en 1992, leur nombre s'est stabilisé autour de 6600 en 1993. Nous le savons tous, ces chiffres ne sont pas l'expression parfaite de la réalité épidémiologique, mais d'un statut juridique déterminé. Je souhaite que celui-ci continue d'évoluer : sur la base de données scientifiques rigoureuses ; sur la base, aussi, de la meilleure articulation possible entre le système de la réparation par les tableaux qui conserve toute sa pertinence et le système dit «complémentaire », ouverte en 1993. Un premier bilan du système complémentaire a été dressé. Il doit être approfondi. Si sa subsidiarité – à peine 2.5% des pathologies indemnisées – m'apparaît saine et naturelle, l'hétérogénéité des avis rendus par les comités régionaux amène nécessairement à s'interroger sur le fonctionnement de tel ou tel aspect de la procédure ou sur la nécessité d'actualiser certains tableaux.

Je suis, pour ma part, très attaché à ce que la réparation des dommages causés aux victimes d'affections professionnelles serre, au plus près, la réalité. Chacun conviendra qu'il s'agit, d'abord, d'un devoir d'équité. Mais l'effort ainsi consenti servira à une prévention plus efficace. Or, c'est en termes de prévention que je veux, avant tout, aborder le dossier. Cette démarche s'impose à l'heure où l'évolution des activités ou de la mobilité professionnelle nous placent en face de questions complexes comme celles des expositions multiples ou des expositions à faibles doses. De tels dossiers sont difficiles, comme nous l'ont rappelé les risques liés à l'amiante ou aux rayonnements ionisants. Pourtant cette difficulté ne doit nullement nous arrêter car c'est bien en ce domaine que les plus grands problèmes sont réalisables, à l'avenir. C'est dans cette logique que je souhaite, par exemple, faire avancer rapidement le dossier de la radioprotection. Une première étape sera franchie, d'ici quelques jours, pour ce qui concerne la surveillance médicale des travailleurs des entreprises extérieures. La seconde consistera à trouver, en 1996, une solution à l'épineuse question de la dosimétrie.

1.3 L'anticipation suppose de développer notre connaissance des phénomènes. Qu'il s'agisse d'accidents ou de pathologies, agir requiert de disposer de données fiables, disponibles rapidement. C'est pourquoi j'ai souhaité que s'ébauche un recensement et une analyse des outils statistiques existants dans le domaine de la prévention des risques professionnels. Au-delà de la nécessité immédiate de recadrer les travaux de l'Observation des risques professionnels, cette étude menée avec le concours de l'IGAS, de l'INSEE et des services est destinée, dans mon esprit, à concevoir de véritables instruments performants pour guider l'action au service de la prévention. Naturellement, cet effort en matière de statistiques doit être complété par une politique de recherche, de mobilisation et de diffusion des connaissances. Des enquêtes comme SUMER2 nous apportent déjà beaucoup, mais nous devons encore mieux exploiter le formidable gisement d'informations que représente l'activité de la médecine du travail et contribuer à l'orientation des travaux des institutions de recherches compétentes. La France a cette chance de disposer d'un fort potentiel de compétences. Je souhaite qu'il soit davantage et mieux sollicité. Je pense à des organismes à vocation large comme l'INSERM ou encore l'INRS, saisissant l'occasion de saluer l'œuvre accomplie pendant seize ans par son directeur général qui va quitter ses fonctions. Je pense aussi à des organismes plus spécialisés comme l'ANACT, l'OPPBTP ou encore l'OPRI, enfin consolidé dans ses missions et je l'espère, bientôt, dans son organisation et dans ses moyens.

2 MA SECONDE CONVICTION EST QUE LA LUTTE POUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL APPELLE DES RÉPONSES TOUJOURS PLUS DIVERSIFIÉES

Une action uniforme ne serait pas efficace. S'adapter à la diversité du réel doit être notre souci permanent. A la lumière de vos travaux, j'y vois un dénominateur commun entre la maîtrise des urgences apparues sur l'amiante, l'investissement de fond que représentent les actions prioritaires ou, plus simplement, la modernisation de quelques outils que le ministère doit mettre à la disposition de tous les acteurs.

1.1 Les réponses apportées au dossier de l'amiante se devaient d'être rapides et globales. L'enrichissement récent des termes du débat scientifique appelait une réponse rapide et multiple des pouvoirs publics. Elle a été trouvée dans le cadre d'une intense concertation où votre Conseil, particulièrement sollicité, a joué son rôle. Le dossier de l'amiante a ainsi été le plus ample chantier de 1995.

J'ai présenté, le 20 décembre en Conseil des ministres, un vaste plan d'action : à cette occasion, j'ai souligné la nécessité d'une vision globale et d'un effort continu. Avec la publication de trois grands décrets relatifs à la protection de la santé publique, de la prévention des risques du travail et de la réparation des maladies professionnelles, la première phase – réglementaire – de ce plan est maintenant bien engagée. Les dispositions prises en termes de santé publique nous mettent désormais en mesure de localiser « l'amiante en place » dans les bâtiments. Grâce à ce repérage systématique, la principale source de danger potentiel pourra être cernée et donc traitée.

En matière de protection des travailleurs, deux grands progrès ont été accomplis. D'une part, les seuils d'exposition retenus par la France sont devenus les plus bas du monde : nous devons, en effet, prendre les précautions maximales, compte tenu des dernières données produites sur le mécanisme de certains cancers. D'autre part, la distinction nouvelle et plus opérationnelle entre trois types de situation de travail qui présentent des risques différents, facilitera l'évaluation du risque et l'adaptation de mesures techniques de prévention, notamment pour les travailleurs de la maintenance.

En ce qui concerne les salariés qui, dans le passé, ont malheureusement été victimes de l'exposition à l'amiante, l'équité consistait à clarifier les règles d'accès à la réparation. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité mettre un terme aux effets d'une difficulté juridique persistante qui risquait de creuser un trop grand écart entre le droit et les faits, en tenant compte des réalités scientifiques. J'ai donc modifié le tableau n°30 des maladies professionnelles et créé un tableau 30bis, propre aux cancers broncho-pulmonaires. Dans ses grandes lignes, l'effort de modernisation du droit est, aujourd'hui, accompli. Même s'il reste encore à mettre au point diverses modalités techniques pour l'application de cette réforme. Même si le législateur doit encore intervenir pour donner à l'inspection du travail la possibilité d'arrêter les travaux sur des chantiers où toutes les précautions ne seraient pas prises.

1.2 Les actions prioritaires constituent un investissement de fond. Ces actions tirent d'abord leur force d'une active et croissante coordination entre l'ensemble des acteurs de la prévention – en particulier entre les institutions de la Sécurité sociale et les services d'inspection du travail – ainsi que d'un équilibre souhaitable entre conseil et contrôle. Elles se démultiplient grâce à un travail pragmatique, au plus près du terrain, cherchant à s'adapter à la problématique des moyennes et petites entreprises qui constituent l'enjeu essentiel, compte tenu de leur place dans la vie économique et social. Elles s'ancrent, enfin, dans la durée pour gagner en efficacité.

Vous aurez observé que la manutention manuelle demeure une priorité, justifiée par son poids : le tiers des accidents du travail. C'est aussi le cas du développement, très important, de la fonction de coordination dans le BTP. De même, la mise en conformité des équipements de travail ou la surveillance de l'amiante que nous venons d'évoquer sont aussi des choix de continuité. J'y ai veillé, conscient que les progrès en matière de prévention ne peuvent être le fruit que d'un travail de longue haleine.

1.3 L'adaptation réside également, pour moi, dans l'amélioration du service rendu aux entreprises et aux salariés par l'administration. Cette amélioration revêt plusieurs formes dont voici quelques exemples :

- Je souhaite d'abord développer les appuis techniques et financiers, avec deux priorités. Mais je voulais également souligner combien l'action des pouvoirs publics ne se limite pas aux textes et s'appuie sur un volet « recherche et communication », ample et novateur. En matière de recherches, l'INSERM va mettre à notre disposition les résultats d'une expertise de l'ensemble des études scientifiques effectuées au plan mondial. C'est une démarche qui me paraît exemplaire. Je souhaiterais la voir s'étendre à d'autres champs des maladies professionnelles où la mobilisation des connaissances scientifiques peut nous ouvrir d'importantes marges de progression pour la prévention. La réflexion sur l'utilisation de l'amiante doit aussi s'approfondir. C'est à votre Conseil, en premier lieu, ainsi qu'à la commission interministérielle qui se met en place, qu'il reviendra d'étudier la nocivité comparée de l'amiante et de ses produits de substitution afin d'éclairer la question, toujours ouverte et controversée, de son interdiction totale. En matière de communication, il va de soi que traiter un problème aussi complexe et diffus que celui de l'amiante ne se conçoit pas sans une grande sensibilisation de tous les acteurs. Des campagnes de communication spécifiques à destination des populations les plus exposées des médecins du travail et du corps médical dans son ensemble, vont donc être engagées. Je souhaite pouvoir compter sur toute votre implication en ce domaine.

1995 a été une année de réformes concernant l'amiante. J'attends que 1996 soit celle de leur rapide et pleine application avec le concours actif de l'ensemble des partenaires sociaux et des services de l'inspection du travail. Ceux-ci seront particulièrement mobilisés dans le cadre de l'une de ces « actions prioritaires » dont je voudrais, de manière plus générale, souligner la valeur exemplaire. En termes de contenu, je souhaite mettre l'accent sur l'évaluation des risques et l'élaboration des méthodes. Il me paraît, en effet, fondamental, pour que les objectifs d'une vaste réglementation soient atteints, de faciliter l'élaboration de questionnements pratiques et de diagnostics simples et efficaces. En termes de champ, je souhaite très fortement privilégier l'action au bénéfice des PME, notamment grâce au concours des branches professionnels. Le succès est affaire de méthode. Celle à laquelle je crois le plus s'appuie sur le partenariat et les réseaux. Pour aller dans ce sens, j'ai demandé à mes services de fournir un effort de production méthodologique. J'ai aussi décidé de redéfinir les interventions du Fonds d'amélioration des conditions de travail autour de deux thèmes : la santé au travail et la conception de systèmes, d'une part, l'organisation du temps et des conditions de travail d'autre part. Ce sujet étant, aujourd'hui, au cœur du dialogue social.

- J'entends également poursuivre et amplifier l'effort de communication. Il va sans dire que des temps forts comme le cinquantenaire de la médecine du travail, la semaine européenne ou les forums régionaux organisés, à l'automne avec nos partenaires de la CNAM, ouvriront un espace privilégié au dialogue et à la réflexion. Mais un transfert plus large et systématique d'informations est aussi nécessaire. C'est l'objet de campagnes comme celle que j'ai déjà évoqué sur l'amiante. C'est aussi l'objet d'un effort soutenu de diffusions de guides de recommandations techniques, utilisant toute la gamme des supports actuels, y compris des CD-ROM.

La troisième de mes convictions fortes est que :

3 DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION – OU BEAUCOUP A DÉJÀ ÉTÉ FAIT – NOUS NE PROGRESSERONS PAS SANS INNOVER.

Innover est un terme qui se décline. Je vous en propose trois exemples. Une institution : la médecine du travail. Une procédure : l'agrément. Une démarche : le partenariat.

3.1 La médecine du travail est appelé à évoluer, l'année de son cinquantenaire. La médecine du travail française est un service rendu à chacune des entreprises et à chacun des salariés. Depuis cinquante ans, elle n'a cessé d'en montrer la valeur. Elle n'a cessé, également, de manifester le souci d'aller vers plus d'expertise et de polyvalence. Aujourd'hui, elle se doit, forte de sa maturité, de conduire les évolutions souhaitables. La réflexion s'était, au cours des dernières années, trouvée hypothéquée par le problème critique de la pénurie de recrutement de médecins du travail. La concertation et la créativité déployée pour y porter remède, depuis 1992, avaient permis d'éviter que le déficit actuel – évalué à 500 équivalent temps complets – ne se creuse encore. Mais il fallait aller au-delà et combler ce déficit dans un délai de cinq ans. A court terme, il fallait à tout prix éviter que les difficultés rencontrées par certains services médicaux – qui, déjà, doivent recourir à un certain nombre de médecins ne remplissant pas toutes les conditions statutaires – ne réduisent le temps médical consacré aux entreprises et n'obèrent la qualité des prestations. A moyen terme, il convenait de restaurer pleinement la capacité d'action du système avant que la démographie de la profession ne pose, massivement, d'autres problèmes.

La solution à ces questions passe donc par un aménagement de la formation des futurs médecins du travail. Ce dossier m'est apparu prioritaire comme le soulignait le vœu unanime de votre Conseil, en juillet dernier. J'ai mis, avec mon collègue en charge de l'enseignement supérieur, beaucoup d'énergie à le résoudre. Nous venons d'arrêter le principe et le calendrier d'une solution qui se veut efficace et équilibrée. Elle se veut efficace car elle vise à résorber le déficit dans des délais courts. La situation l'exige. L'ouverture annuelle des 250 postes devrait permettre d'atteindre rapidement cet objectif. Elle est aussi équilibrée parce qu'en ménageant plusieurs voies d'accès, elle conjugue divers

objectifs : le maintien d'une haute spécialisation consacrée par l'internat et l'ouverture à des praticiens chevronnés, dotés par conséquent d'une solide expérience professionnelle qui se réorienteraient, pour quelques années, à la faveur de formations adaptées. Elles feraient ainsi converger la consolidation du fonctionnement de la médecine du travail avec le souci d'un meilleur équilibre entre médecine préventive et médecine prescriptive. Une telle approche aurait en outre le mérite de régulariser la pyramide des âges des médecins qui embrassent cette spécialité.

Pour cette année, j'ai décidé avec mon collègue chargé de l'enseignement supérieur, d'ouvrir 65 postes au concours « étudiants » de l'internat, soit un maintien qui traduit déjà un effort en faveur de la médecine du travail, dans un contexte global de baisse pour l'ensemble des disciplines médicales. J'ai également décidé de rétablir – à hauteur de 100 postes – le concours aménagé dit « européen », en veillant à ce que les modalités retenues prennent en compte les difficultés pratiques apparues lors de l'expérience antérieure. J'ai enfin arrêté le principe de créer – à titre exceptionnel et temporaire et pour compléter la couverture des besoins de la médecine du travail -, une autre voie d'accès encadrée par des conditions très strictes, fixées à la lumière de vos travaux. Il s'agit d'une opération qualifiante et opérationnelle, ouverte à des médecins expérimentés. Elle concernera une centaine de postes. Je précise que la répartition des postes entre ces diverses voies pourra être ajustée ultérieurement en fonction de l'expérience et de l'évaluation des besoins.

Le cumul de ces trois voies d'accès dont les modalités seront mises au point d'ici le printemps, dans le cadre d'une large concertation, est de nature à lever l'hypothèque que la pénurie de recrutement faisait peser sur l'ensemble du système, tout en assurant une meilleure adéquation géographique des flux de recrutement avec les besoins des régions. Naturellement, j'ai demandé par ailleurs que soient préparées les dispositions nécessaires pour que la situation des quelques 300 médecins exerçant actuellement dans les services sans toutes les qualifications nécessaires soit réglée avec le souci de conjuguer équité et qualité de la médecine du travail, moyennant un cursus de formation complémentaire particulier. Ces mesures étaient indispensables. En les prenant comme il se devait de le faire, l'État éclaire l'horizon de la médecine du travail et ouvre ainsi réellement la voie à son évolution.

Au cœur de la réflexion sur l'évolution de notre médecine du travail, se trouvent bien sûr les conclusions du groupe de travail créé au sein de votre Conseil pour faire progresser la réflexion sur le calcul du temps médical et la pluridisciplinarisation des services. Ces conclusions me seront prochainement remises. Je les attends avec une double conviction. D'abord celle que la concertation, toujours très riche, qui a présidé au débat sera tout aussi nécessaire en phase de mise en œuvre. Celle, ensuite, que les changements intervenus dans les métiers comme dans les entreprises ou que le rapprochement des conceptions européennes ouvrent nécessairement un espace à la pluridisciplinarité: une pluridisciplinarité élargie à diverses spécialités de la prévention mais toujours sous la responsabilité du médecin du travail. La voie de l'expérimentation me paraît, en ce domaine, la plus propice et doit être explorée activement et plus largement. Elle devrait permettre, en cette année du cinquantenaire, de surmonter les tensions, voire les contradictions qui apparaissent ici ou là. Le chantier qui va s'ouvrir a, en effet, pour objectif de conforter et de moderniser un système performant que l'Europe nous envie, à défaut de le partager complètement.

3.2 La modernisation passe aussi par l'aménagement de procédures ou de méthodes. Je ne retiendrai ici que l'exemple des agréments accordés par la puissance publique à des organismes de contrôle ou de vérification technique. S'il est plus modeste que la rénovation d'une force aussi importante que la médecine du travail, je le crois, cependant, significatif. Je suis, en effet, frappé par l'ampleur et par la diversité des situations dans lesquelles des organismes ou des personnes dont l'État a reconnu l'expertise, sont amenées à intervenir pour concourir à l'accomplissement d'obligations de prévention.

Certaines procédures récentes comme l'expertise auprès du CHSCT ou la formation de coordonnateurs dans le BTP ne sont pas encore pleinement stabilisées et exigent une évaluation spécifique, en devenir. En revanche, pour d'autres domaines techniques comme la vérification des

installations électriques ou celle des équipements de travail, le recul me paraît suffisant pour s'orienter désormais vers le contrôle de qualité, selon une préconisation issue de vos travaux.

3.3 L'innovation doit, enfin, gagner les altitudes ; de ce point de vue, la démarche partenariale du dossier « machines » me paraît prometteuse. L'obligation de mise en conformité des équipements de travail a rencontré des difficultés, en raison de son impact sur les entreprises. La règle du jeu européenne, fixée par la directive de 1989, s'est avérée intangible, à l'exception notable des engins de levage et machines mobiles, objet d'une directive particulière que j'ai fait adopter, en juin 1995. Une démarche, tout à fait originale et qui s'est progressivement dessinée en 1995, a alors permis de surmonter ce qui pouvait être perçu comme une contrainte réglementaire pour en faire un véritable projet collectif.

Cette démarche procède d'une double filiation. D'abord, celle de l'évaluation des risques. Celle-ci constitue le fonds commun d'un secteur d'activité caractérisé par des machines et par des métiers spécifiques, ce qui a pu permettre dans un souci de simplification, de proposer des formules collectives aux très petites entreprises d'un secteur donné. Elle est aussi le fil directeur d'une programmation, formalisée par chaque entreprise sur des engagements très précis dans un plan qui retrace les opérations à effectuer sur les machines, selon un échéancier guidé par les priorités de prévention.

Cette démarche est, ensuite, celle du partenariat, concrétisée par l'adhésion de 56 branches professionnelles. Celles-ci se sont engagées – par convention – à mobiliser leurs ressources internes ou externes pour relayer l'opération de mise en conformité auprès des entreprises. Elles se sont également investies techniquement, en jouant un rôle actif dans la construction d'une méthode et d'un échéancier fondés sur des documents techniques propres à chaque activité. Naturellement, ces documents doivent être ensuite validés par mes services et serviront de guide à l'intervention de l'inspection du travail. Cette forte implication des professions représente une forme nouvelle d'application concertée des objectifs de prévention, gage d'une meilleure reconnaissance et d'une plus grande effectivité, à moyen terme. C'est pourquoi j'ai donné des instructions à mes services pour que l'action prioritaire portant, en 1996, sur les équipements de travail se déroule dans le même esprit de partenariat et de pragmatisme.

Enfin, j'ai souhaité procéder à une évaluation très soignée de cette démarche, afin de disposer d'une vue complète, fondée sur la pratique. Je voudrais, néanmoins, marquer dès à présent, mon intérêt de principe pour une telle approche. J'y vois, en effet, une ouverture envers une nouvelle forme de relations entre les entreprises et les corps de contrôle dont je salue l'attitude. J'y vois aussi le souci d'intégrer, dès l'origine, les objectifs et les moyens d'une application réelle du droit. Si le succès entrevu ici se confirme, je souhaite engager une réflexion globale, en vue d'élargir cette démarche, sous votre égide, à d'autres domaines de la réglementation.

4. ENFIN, L'EMPREINTE DE L'EUROPE SUR LE DOMAINE DES CONDITIONS DE TRAVAIL EST SUFFISAMMENT FORTE POUR QUE JE VOUS LIVRE QUELQUES CONVICTIONS SUR CETTE GRANDE QUESTION

Sans méconnaître l'influence de ce que l'on appelle la mondialisation, sans négliger l'heureuse croissance de notre coopération bilatérale avec de nombreux pays, je me concentrerai ici sur la construction communautaire. Il me semble d'abord nécessaire d'éviter une Europe « en dents de scie ». Sans doute la présidence française de l'Union en 1995 a-t-elle été un temps fort. Elle a permis une action énergique en faveur de l'application effective des textes européens et une percée sur la directive « équipements de travail » dont je peux témoigner de toute la difficulté, l'ayant personnellement vécue au Conseil de Luxembourg. Cependant, je souhaite que, même sans les ressources exceptionnelles que peut procurer la présidence, la France continue à se montrer particulièrement active et influente. Pour cela, nous devons, tous, nous mobiliser.

Je souhaite ensuite éviter une Europe silencieuse, particulièrement en matière sociale, là où est l'Europe concrète qui suscite des attentes. J'espère que les réflexions à venir nous donneront l'occasion de promouvoir une relance de l'Europe sociale. Celle-ci doit, en effet, devenir un authentique pilier de la construction communautaire, pendant de l'harmonisation économique. Un pilier utile et davantage visible pour les citoyens. Autant je récusé une Europe technicienne qui continuerait à empiler directives sur directives sans se soucier de la réalité de leur valeur ajoutée pour les entreprises et pour les travailleurs de l'Union, autant je souhaite que l'apport européen ne se tarisse pas. En matière de conditions de travail, beaucoup a déjà été fait mais tout n'a pas été fait.

Cela signifie qu'il faut se dégager d'une vision exclusivement réglementariste pour promouvoir de nouvelles formes d'action. Des programmes communautaires tournés vers les besoins concrets des entreprises – et spécialement des plus petites – devraient prendre le relais des directives. Quant au domaine réglementaire qui reste le socle de l'Europe de la santé et de la sécurité au travail, la priorité doit y être l'application du droit existant. Sa mise en œuvre effective et strictement équivalente dans les États membres est essentielle car il est exclu que la prévention devienne objet de concurrence économique déloyale voire de « dumping social ». C'est pourquoi la manière dont certains engagements communautaires semblent parfois interprétés – dans le cas des « machines » par exemple – appelle une très grande vigilance. La France est disposée à rappeler ses partenaires au respect des principes fondateurs de la Résolution du 27 mars 1995. Mais, en ce domaine encore, l'action conjuguée des pouvoirs publics et des partenaires sociaux me paraît déterminante.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, quelques-unes des convictions que je souhaiterais vous faire partager.

Martine AUBRY



Née à Paris le 8 août 1950, elle est diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris puis intègre l'École nationale d'administration (promotion « Léon BLUM »). Administratrice civile affectée au ministère du travail, elle devient directrice adjointe du cabinet du ministre du travail Jean AUROUX (1981-1983) puis chargée de mission auprès du ministre des affaires sociales (1983-1984). Directrice des relations du travail (1984-1987), elle est ensuite nommée maître des requêtes au Conseil d'État (1987) puis conseillère d'État (2006). Directrice générale adjointe du groupe Péciney (1989-1991), elle est nommée ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (1991-1993). Éluée conseillère municipale à Lille (1995), elle succède à Pierre MAUROY au poste de maire en 2001. Éluée députée du Nord (1997), elle est nommée ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000). À ce poste, elle met en place les 35 heures (1998) et la couverture maladie universelle (2000). Battue aux législatives de 2002, elle devient ensuite Première secrétaire du Parti socialiste (2008-2012).

Nouveaux services, nouveaux emplois
(Assemblée nationale, 15 septembre 1997)

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les ministres
Mesdames et messieurs les députés.

Il me revient d'ouvrir cette session extraordinaire du Parlement et de vous présenter le texte relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, projet de loi adopté par le Conseil des ministres du 20 août dernier. Le Premier ministre avait indiqué ici même, lors de sa déclaration de politique générale le 19 juin dernier, que l'emploi constituait la priorité du Gouvernement. Nous ne pouvons, en effet, espérer aller vers une société plus solidaire, redonner confiance à notre pays que si nous sommes capables de faire reculer durablement le chômage en imaginant ensemble un nouveau modèle de développement plus riche en emplois. Le texte que nous allons examiner à partir d'aujourd'hui, constitue un des volets du programme et de la mobilisation de l'ensemble du Gouvernement en faveur de l'emploi. Même si nous devons tout faire pour qu'elle soit la plus forte possible, nous ne pouvons tout attendre de la croissance. Avec une croissance de 3%, le taux de chômage resterait autour de 12% dans les années qui viennent.

Le premier axe de notre politique est la relance de la croissance qui passe aujourd'hui prioritairement par une augmentation de la consommation : il faut redonner du pouvoir d'achat, particulièrement à ceux qui en ont le plus besoin. C'est ce que nous avons commencé à faire depuis le mois de juin avec l'augmentation du SMIC de 4% au 1er juillet, le quadruplement de l'allocation de rentrée scolaire, la revalorisation de l'APL, et c'est ce que nous allons poursuivre dans les prochains jours avec le basculement de cotisations salariales maladie vers la CSG. Le second volet, qui sera abordé dans quelques jours avec les partenaires sociaux dans le cadre de la Conférence salariale, concerne la réduction du temps de travail. Le troisième axe concerne la recherche des métiers de demain et leur soutien qu'il s'agisse des emplois dans les nouvelles technologies comme celles de l'information ou la réponse à des besoins nouveaux.

Ce projet de loi vise justement à répondre à des besoins émergents ou non satisfaits, par la création d'activités d'utilité sociale, culturelle, sportive, d'environnement, et de proximité. Il permettra à 350.000 jeunes de rentrer durablement dans la vie active en faisant d'eux de véritables agents du développement économique.

Avant de vous exposer la philosophie et la démarche qui ont prévalu au sein du Gouvernement pour la préparation de ce projet, je voudrais saluer ici la qualité du travail nous avons accompli durant tout l'été avec beaucoup de parlementaires sous la conduite de Claude BARTOLONE, Jean-Claude BOULARD et Jean LE GARREC. Mais aussi, au-delà des bancs cette Assemblée, le travail important réalisé avec de nombreux élus : maires directement au travers de leurs associations (l'Association des Maires de France, les Associations des Maires des Grandes Villes, des Villes Moyennes, des Petites Villes et des Villes de banlieues) les présidents de Collectivités Territoriales avec l'Association des Présidents de Conseils Généraux... Mais aussi avec les grands réseaux associatifs (bailleurs sociaux, associa d'éducation populaire, associations sportives, Mutuelles...) ce qui nous a permis de prendre en compte certaines de vos préoccupations afin d'enrichir les orientations essentielles de ce texte.

La situation du chômage des jeunes est, comme chacun le sait, très préoccupante. Plusieurs indicateurs le confirment : leur insertion de plus en plus tardive sur le marché du travail, une précarité de l'emploi et des revenus, une montée préoccupante de la pauvreté. Aujourd'hui, plus de 25 % des jeunes actifs de moins de 27 ans sont au chômage. Ainsi parce que nous n'avons pas su répondre aux nouveaux enjeux qui se posent à notre pays, parce que nous n'avons pas su mobiliser l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, nous avons laissé se développer peu à peu des situations de désespérance dans la jeunesse.

Les années 90 ont donc, hélas, été marquées par le chômage, la précarité et l'instabilité pour les jeunes. Du reste, les nombreuses mobilisations des jeunes, ces dernières années révèlent avant tout leur angoisse, voire la colère de l'ensemble d'une génération qui a le sentiment que l'évolution de notre société les conduit à une impasse, que notre société (...) tout simplement de leur laisser une place. C'est bien la revendication d'un droit à l'avenir qui s'exprime avec force et que nous voulons traduire dans ce projet. L'impression dominante est que la société française n'est plus capable de faire une place aux jeunes et de leur proposer un projet collectif. Le chômage, un environnement international incertain et mouvant, le Sida, la montée du racisme sont autant de causes (...) [qui] conduit beaucoup de jeunes au repli sur soi.

La difficulté croissante des jeunes à se projeter dans l'avenir et à bâtir un projet personnel témoigne d'une société qui cherche son souffle. C'est pourquoi, il faut aujourd'hui que la représentation nationale donne en direction de notre jeunesse un signal fort. Ce qui est en jeu, c'est aussi le modèle d'organisation sociale, économique (...) que nous voulons bâtir. La cohésion sociale repose sur la capacité d'une collectivité à différencier ce qui relève de l'intérêt général de ce qui relève de la compétition économique. Aujourd'hui à bien des égards, cette frontière est devenue floue. Préparer l'avenir, préparer l'avenir des jeunes, construire une société plus solidaire nécessitent donc de reconstruire le lien social, notamment par la création d'activités qui répondent à des besoins non satisfaits.

Préparer l'avenir nécessite aussi l'engagement d'une politique volontariste de création d'emplois pour les jeunes. Ces objectifs vertèbrent notre projet et constituent une forte ambition. La mobilisation des moyens financiers dont nous parlerons dans un instant pour le mettre en œuvre indique avec, quelle détermination le Gouvernement entend s'engager dans cette voie. La seconde raison qui nous a conduits à l'élaboration de ce projet sur les nouvelles activités tient à la persistance d'un paradoxe dans notre pays. Notre pays est riche et pourtant des besoins essentiels ne sont pas ou mal satisfaits.

Des besoins existent dans notre pays. Des besoins essentiels – logement, éducation, santé, sécurité – qui relèvent principalement de l'action publique, mais aussi des besoins nouveaux dus à l'évolution de notre société : ce sont les services aux personnes, la préservation de l'environnement et du patrimoine, la qualité du cadre de vie. Répondre à ces besoins pour améliorer notre vie collective, développer des services pour mieux vivre ensemble, créer des emplois durables, telle est l'ambition du Gouvernement. Comme je l'ai dit au commencement de mon propos, ce programme de développement d'activités et d'emplois pour les jeunes s'inscrit dans la cohérence de l'action gouvernementale visant à enrichir la croissance en emplois. Aujourd'hui, la juxtaposition, d'une part d'un chômage massif – 5 millions de personnes sont peu ou prou à la recherche d'un emploi – et, d'autre part de besoins non satisfaits est inacceptable. Or, à l'évidence, il ne suffit plus de laisser faire le temps ou le marché pour satisfaire les attentes légitimes de chacun.

Depuis la seconde guerre mondiale et principalement durant les Trente Glorieuses, la croissance a principalement été tirée par la consommation des ménages en biens individuels et durables : logement, équipement de la personne, automobile, équipement ménager et aujourd'hui audiovisuel. « Avoir plus » était alors le ressort des Français. Aujourd'hui, pour la grande majorité des foyers, nous sommes là sur des marchés de renouvellement et non sur des marchés en grand développement, même si de nouveaux produits naissent, comme la micro-informatique, les multimédias, etc. Ainsi la satisfaction de ces besoins ne peut à elle seule entraîner une croissance suffisante. Les besoins prioritaires maintenant touchent principalement les services. Il en est ainsi des services aux personnes.

Je donnerai ici quelques exemples.

L'évolution de la démographie et les progrès médicaux conduisent à un accroissement très important du nombre de personnes âgées et à l'allongement de leur durée de vie. Cela implique en même temps un renforcement massif de leur prise en charge sous tous ses aspects, santé, vie quotidienne, loisirs... qui ne peut être assurée par les seules familles. Il en est de même pour l'environnement. La nature est menacée dans une société plus peuplée et qui consomme davantage. La protection de l'environnement, le

traitement des déchets par exemple ne sont pas un luxe, mais une condition indispensable pour transmettre aux générations futures un monde agréable à vivre. De même, le maintien de liens sociaux, dans la ville, à l'école, entre les générations implique le développement d'activités nouvelles de médiation, d'animation, de prévention... Enfin, l'épanouissement de la personne, la maîtrise d'un monde de plus en plus complexe et l'exercice de la démocratie impliquent de développer fortement l'accès à l'information, à l'éducation, à la culture tout au long de la vie.

Dans tous ces domaines, des associations, des collectivités locales, des entreprises ont déjà développé des initiatives. De nombreuses collectivités locales ont mené des expériences comme, pardonnez-moi de citer l'exemple de Lille avec les initiatives que nous avons avec Pierre MAUROY, en créant de nouvelles activités répondant à des besoins nouveaux. Mais je pourrais aussi citer Strasbourg, Rennes, Marseille, Épinal, Amiens.... Si nous nous inspirons de toutes ces expériences, il faut bien reconnaître que nous devons souvent faire face à deux types de difficultés : l'organisation de l'offre [et la] solvabilisation de la demande. Les réponses à ces besoins émergents doivent trouver leur traduction dans des prestations identifiées, de qualité et qui correspondent à de vrais métiers.

C'est l'ambition de notre programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » qui ne se limitent pas bien entendu à 22 métiers comme il a été dit ou écrit ici ou là ces dernières semaines. Je tiens donc à rassurer peut être certains d'entre vous, ou des élus qui s'inquiétaient que certains besoins existants dans leurs communes ne « renaissent » pas les métiers que nous avons présentés. Ce n'était que des exemples. Il y a en fait des dizaines de métiers possibles. Laissons, courir nos imaginations, identifions les besoins, faisons preuve de [créativité] et d'audace. Identifier les besoins de nos concitoyens, construire une offre susceptible d'y répondre, leur donner un contenu en termes de métiers constituent bien la logique de la démarche.

Le financement de ces besoins, non directement solvables et donc non pris en charge par le marché, est le second axe de l'action du Gouvernement. Ainsi, Il a été décidé d'impulser fortement au sein de ces activités la création de 350 000 emplois par une aide financière sans précédent – 92 000 francs par poste et par an pendant cinq ans. Cet effet de levier sur l'emploi conduira à l'émergence de nouveaux secteurs d'activité et de nouvelles filières professionnelles pour lesquelles il faudra bâtir progressivement des formations et des parcours de qualification. Dans les services qui se mettront en place, il y aura à l'évidence, comme c'est le cas aujourd'hui dans l'industrie et les services traditionnels, toute une échelle de qualifications. Cela nécessitera d'organiser des filières avec des opérateurs, des référentiels de métiers, des diplômes reconnus, parfois des concours nouveaux, des valorisations d'acquis professionnels. Des fonctions simples côtoieront des métiers très qualifiés.

Ce programme s'adressera en priorité aux jeunes, quel que soit leur niveau de qualification. Cela permettra à des jeunes âgés de 18 à 26 ans – et aussi à des moins de 30 ans dès lors qu'ils ne touchent pas les allocations d'assurance chômage – d'être les acteurs du développement d'activités nouvelles, de métiers nouveaux, et d'y investir leur énergie et leurs compétences. Inverser la logique, c'est aussi inventer de nouvelles formes d'action publique. C'est ce que nous avons fait, et la mobilisation déjà forte de nombreuses collectivités territoriales, des grands réseaux associatifs témoignent que nous sommes certainement sur le bon chemin. Inverser la logique, casser la logique du guichet qui prévaut depuis de nombreuses années, c'est promouvoir une action publique qui valorise la notion de projets.

Ainsi les appels à projets, encadrés par des cahiers des charges souples favoriseront les initiatives locales et permettront de mobiliser l'ensemble des acteurs de terrain. Une action publique qui, à travers des financements spécifiques de l'emploi, apporte une aide au montage des projets. Une action publique qui reconnaît les acteurs locaux. J'y reviendrai dans un instant. Bien évidemment, comme je viens de le souligner, il convient de rechercher la pérennisation et la solvabilisation de ces emplois.

C'est le sens de l'aide sans précédent apportée par l'État pendant cinq ans. Cette période de 5 ans doit être mise à profit pour trouver des sources de financement d'origines multiples, propres à pérenniser les projets : fonds publics sans doute, mais aussi fonds mutualisés, contributions individuelles, concours de

comités d'entreprise et aussi financements privés. Là encore, il y a, dans ce domaine, un grand effort d'innovation à fournir, qui permettra de surmonter les clivages entre fonds publics et fonds privés, entre les apports individuels et financements collectifs. C'est en mettant en œuvre des formules mixtes que l'on pourra promouvoir le développement massif de ces activités nouvelles.

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI.

Ce sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement a décidé d'impulser un programme sans précédent pour le développement de ces activités qui doit permettre la création de 350 000 emplois pour les jeunes.

- Il n'est pas question ici d'embaucher des jeunes sous contrats précaires pour occuper des tâches mineures dans les administrations ou les associations, ou encore de remplacer des personnels titulaires. Notre projet, je le dis clairement après avoir entendu des critiques très peu nombreuses à ce jour, ce n'est pas de mettre des jeunes dans des emplois publics existants. Je dis clairement à des maires qui seraient tentés de remplacer des agents partant à la retraite par des jeunes ou d'embaucher des jeunes pour améliorer l'accueil de la mairie qu'il ne s'agit pas de cela. Il s'agit bien de répondre à de nouveaux besoins dont j'ai cité des exemples en offrant de vrais emplois qui devront être pérennisés et professionnalisés.
- Les emplois seront portés par les collectivités, les personnes morales de droit public et les associations. A l'exception des adjoints de sécurité auprès des officiers de police, l'État ne sera pas employeur. Nous avons aussi prévu que des entreprises gestionnaires urbains comme les Sociétés Anonymes d'HLM, les entreprises de transports puissent embaucher des jeunes dans le cadre de ce dispositif sous réserve qu'il s'agisse bien d'activités nouvelles s'inscrivant dans le champs du service public qui leur est confié.
- Ces emplois devront être pérennisés. Je voudrais donner deux directions. En premier lieu, beaucoup de ces emplois, une fois que l'offre de service sera bien structurée et professionnalisée, pourront être financés par des usagers, des organismes qui offriront un service complémentaire (Exemples : SA.HLM, mutuelles, maisons de retraite, comités d'entreprises) ou encore des entreprises privées (Exemple : transports urbains, entreprises de services...).

En second lieu, il nous faut améliorer l'efficacité de nos dépenses sociales. C'est l'intérêt de la collectivité mais c'est aussi celui de nos concitoyens. Il vaut mieux le maintien des personnes âgées à domicile que financer leur hospitalisation. Il vaut mieux organiser la prévention que financer la prison. Il vaut mieux préserver un environnement de qualité que de payer le rétablissement du cadre de vie... On pourrait multiplier les exemples.

Dans le même esprit, on peut souhaiter que des dépenses massives, d'insertion ou de chômage soient activées à cette occasion. Vous êtes nombreux à le demander.

- Ces emplois devront aussi être professionnalisés en créant de vrais métiers. Il ne saurait bien sûr être question de proposer une liste limitative de métiers. Il faudra au contraire faire preuve d'imagination pour inventer des métiers nouveaux. En complément, des efforts de formation devront être consentis pour ces jeunes lorsqu'ils en auront besoin pour leur permettre. D'accéder à des qualifications reconnues. Les conseils régionaux de par leurs compétences en matière de formation professionnelle des jeunes auront, je le souhaite vivement, à se mobiliser ou à contribuer directement à la mise en œuvre de ce programme. Et je me réjouis d'ores et déjà que plusieurs Présidents m'aient fait connaître leur volonté de conclure un accord cadre avec l'État.
- Le contrat de travail proposé est un contrat de droit privé auquel toutes les dispositions prévues par le code du travail s'appliquent. Et c'est le contrat à durée indéterminée qui devra être la règle générale. Nous avons cependant prévu un contrat à durée déterminée de 60 mois qui s'imposera aux collectivités et aux personnes morales de droit public parce que des contrats à durée indéterminée dans les collectivités locales pourraient être requalifiés en emplois publics et parce qu'il convient de montrer qu'au bout de 5 ans la plupart de ces emplois devront être portés par une autre structure. Les associations de maires et de

nombreux élus m'ont fait savoir tout au long de cet été que c'est bien la formule du contrat à durée déterminée qui devait s'imposer aux collectivités. Nous offrons donc aux jeunes une réelle stabilité et de réelles perspectives pour s'insérer dans la société. Ils pourront avoir des projets, construire leur avenir, sortir de l'instabilité et de la précarité dans laquelle ils se trouvaient.

- Pour assurer le développement de ces activités, pour avoir un puissant effet levier sur l'emploi et faire émerger de nouveaux secteurs d'activité, de nouvelles filières professionnelles, l'aide de l'État sera importante : un financement pendant 5 ans à hauteur de 80 % d'un SMIC chargé (soit 92 000 francs par an aujourd'hui, revalorisé chaque année au 1er juillet). Jamais l'État ne s'est engagé en faveur de l'emploi pour un tel montant et sur une telle durée. Cette aide doit permettre de consolider l'activité, d'assurer sa pérennisation. Le budget à mobiliser en 1998, avoisinera les 10 milliards de francs. J'ajoute que nous avons également prévu des crédits d'accompagnement, pour de l'ingénierie, de l'expertise et l'évaluation, qui sont nécessaires pour assurer la qualité des projets.

LA MISE EN OEUVRE.

Comme je l'ai dit précédemment, au-delà des dispositions législatives et réglementaires, la réussite d'un tel programme dépendra largement de l'esprit et des modalités qui présideront à sa mise en œuvre.

Je souhaite fortement, et je m'y engage devant vous ce soir, que la mise en œuvre de ce programme se fasse au plus près des acteurs locaux que vous êtes et qu'elle soit la plus simple et la plus efficace possible. Il faudra dans un premier temps recenser les besoins, faire émerger des projets, y travailler, envisager leur pérennisation. Cette démarche doit se faire avec les acteurs de terrain : élus, responsables associatifs, partenaires économiques, responsables de services publics impliqués directement dans la vie locale. Les appels à projets devront être lancés au niveau d'un bassin d'emploi, d'un bassin de vie, d'une agglomération urbaine, d'une communauté de communes, d'une zone d'emplois. L'objet n'est pas ici de définir un nouveau zonage mais de retenir celui qui permettra à la fois une forte mobilisation des acteurs et la structuration d'une offre de services de proximité. Les Préfets désigneront par zone, un pilote, qui devra être un facilitateur, une personne qui s'impliquera dans les projets, qui aura à nouer des partenariats. Lorsque le bassin d'emploi est constitué par une commune, je souhaite vivement que le maire soit notre interlocuteur, parlant pour lui-même et pour les acteurs de sa ville. Dans les autres cas, nous trouverons la personne la mieux placée pour mobiliser les opérateurs et apprécier les projets.

La simplicité doit également présider à la mise en œuvre. Les appels à projets seront permanents, les réponses devront faire l'objet d'une demande sur la base d'un cahier des charges « général », qui mentionnera les points de passage obligés pour que le projet soit retenu. Je souhaite, à cet égard, que le Parlement confirme l'orientation qui est la nôtre en visant à la simplicité des procédures, au maximum de souplesse dans la mise en œuvre de projets au plus proche des dynamiques locales, conditions à mes yeux indispensables pour la réussite de ce programme. Les collectivités locales – communes, conseils régionaux et généraux – pourront passer un contrat d'objectif avec l'État qui définira le contingent d'emplois souhaitables. Puis une convention sera établie avec chaque employeur : elle mentionnera les activités concernées, le nombre d'emplois à créer ainsi que les conditions de travail y afférent. L'efficacité et la rapidité de la procédure font aussi partie de mes préoccupations. Les services de l'État auront bien sûr à instruire les projets, à vérifier leur conformité avec le cahier des charges. Je souhaite que la décision soit prise rapidement, c'est pour cette raison que le projet de loi ne prévoit pas la consultation obligatoire d'une commission, qui allège la procédure. La DDTEFP aura cependant à prendre les avis des services de l'État compétents et surtout à consulter les collectivités locales concernées lorsqu'elles ne sont pas interlocuteurs directs. La décision définitive appartiendra au Préfet. La mise en œuvre [devra] ainsi se faire au niveau déconcentré. Il ne s'agit pas de mettre en place des tuyauteries nationales, qui seraient contraignantes. Je voudrais également préciser que le circuit de paiement sera rapide puisque l'aide de l'État sera payable mensuellement et au début du mois, ce qui permettra d'éviter des problèmes de trésorerie auxquels sont souvent confrontées les associations. Toutes les garanties sont ainsi réunies pour faciliter la mise en œuvre de ce programme. Je suis convaincue que notre pays est prêt à se mobiliser. Pour cela, il faut s'appuyer sur toutes les énergies et faire preuve

d'imagination et de créativité pour repérer ces besoins nouveaux qui correspondent à des attentes fortes de nos concitoyens.

Je voudrais, pour conclure, insister sur la nécessité d'un partenariat actif. Dans tous ces domaines, les initiatives sont déjà nombreuses, celles des collectivités locales, des associations, des entreprises aussi. Il nous faut maintenant les démultiplier pour créer de vraies filières professionnalisées. C'est dans cet esprit que je souhaite la conclusion de contrats d'objectifs au niveau national avec les grands réseaux associatifs dans le domaine social, de la mutualité, de l'environnement par exemple, mais aussi avec l'union des HLM ou des employeurs publics, comme la SNCF, la RATP et la Poste. Ces contrats-cadre devront identifier les activités concernées, les métiers et les modalités de professionnalisation, les engagements de cofinancement. La conclusion de contrats d'objectifs avec les communes, les régions, les départements, en fonction de leurs compétences propres, offrira le cadre idéal. Elle permettra de tenir compte des initiatives existantes, qu'il s'agisse du programme de développement des emplois de proximité, de la contractualisation sur les emplois-villes ou les emplois verts, sans oublier les expérimentations déjà réalisées, et de prévoir des modalités adaptées et souples de mise en œuvre. Nombre d'entre vous m'ont déjà sollicitée et ont proposé de conclure de tels contrats d'objectifs, je souhaite que nous allions vite pour que les premiers soient signés dès la promulgation de la loi.

Ce programme doit nous mobiliser tous.

Je suis en effet persuadée, que loin d'être un programme « conjoncturel », une énième mesure pour l'emploi, ce programme nous offre l'opportunité d'améliorer la qualité de vie de nombreux concitoyens et par là-même de consolider le lien social entre les générations, en offrant de véritables perspectives d'emplois aux jeunes et surtout une perspective d'avenir.

Pour gagner ce pari, faisons confiance à la responsabilité de tous :

- responsabilité du Gouvernement qui avec ce projet tient là un des engagements pris devant les Français lors de la campagne des législatives. La mobilisation sans précédent de l'ensemble des ministères pour faire émerger de nouveaux besoins montre que l'emploi est bien notre priorité. A cet égard le travail des 10 personnalités qualifiées –désignées par chacun des ministères directement concernés par ce programme- et qui nous ont remis en juillet leur rapport d'étape avant de donner leurs conclusions définitives dans quelques jours, nous permet d'identifier de nombreux besoins aujourd'hui non satisfaits.
- responsabilité des jeunes qui bénéficieront des aides de l'État et seront des salariés à part entière avec les mêmes droits et les mêmes devoirs et contribueront à construire une société moins dure et plus solidaire.
- responsabilité des employeurs, collectivités, associations, établissements publics qui exerceront pleinement leur responsabilité sociale, et assumeront la charge de procurer services de qualité et d'en professionnaliser les ressources humaines.
- responsabilité enfin de ces milliers d'élus, de responsables de services pu d'acteurs associatifs, de chefs d'entreprise qui assureront la promotion de ces nouveaux services, de ces nouveaux emplois.

Je voudrais enfin vous dire très simplement qu'en ouvrant un champ immense d'activités nouvelles, nous n'avons certainement pas tout imaginé. Des contraintes verront certainement le jour au fur et à mesure que nous avancerons. Mais aussi des ressorts nouveaux que nous ne prévoyons pas encore à ce jour viendront dynamiser et amplifier notre ambition. Nous innovons et donc nous ne pouvons pas tout prévoir à ce jour. Que les sceptiques pensent aux jeunes à qui nous devons aujourd'hui tendre la main. Quand on connaît, au-delà des statistiques, la désespérance des jeunes dans certains quartiers qui passent depuis des années de stages en petits boulots, des jeunes qui parfois incapables de se projeter dans un avenir au-delà de quelques semaines, parfois quelques jours, d'autres qui tombent dans la délinquance je me dis que nous ne pouvons une nouvelle fois échouer. Nous n'avons plus le droit à l'erreur. Je suis la première à reconnaître nos échecs. Reconnaissons que les mesures nous avons adoptés, collectivement, tout au long de ces dernières années, n'ont pas [résolu le] problème d'emploi de notre jeunesse. Les chiffres que je rappelais sonnent bien comme un désaveu. Ce texte simple, court, n'est peut-être pas parfait. Il ne prévoit pas tout, il ne verrouille pas tout puisque nous sommes précisément sur un domaine nouveau. Eh bien,

nous ferons chaque année un bilan, nous corrigerons ensemble ce qui ne fonctionne pas, et nous aiderons des initiatives qui n'arrivent pas à voir le jour. Laissons vivre les initiatives, faisons un peu éclater les carcans de notre société qui bloque les énergies. C'est comme cela que nous mobiliserons l'ensemble de la société C'est comme cela que nous recréerons de la solidarité

C'est notre responsabilité à tous.

**Projet de loi d'orientation et de prévention relatif à la lutte contre les exclusions
(Assemblée nationale, 5 mai 1998)**

« Ce qui frappe le plus dans le monde où nous vivons, c'est d'abord et en général que la plupart des hommes sont privés d'avenir. Il n'y a pas de vie valable sans perspective sur l'avenir, sans promesse de mûrissement et de progrès. Vivre contre un mur, c'est la vie des chiens. »

Albert CAMUS écrivait ces lignes, il y a 50 ans, dans la revue *Combat* alors que la France sortait de la guerre.

Nous sommes aujourd'hui plus riches, plus compétitifs, économiquement mieux armés et pourtant...Et pourtant nous vivons un paradoxe tragique. Une France prospère tandis qu'une autre, de plus en plus importante, s'enfonce dans l'échec. L'exclusion serait en quelque sorte le tribut à payer, à la rentabilité de notre économie et à la compétitivité de la France sur le marché mondial. Ce n'est pas acceptable. Si depuis 1970, le revenu national a doublé, la montée du chômage a multiplié les situations de détresse. Quel contraste entre cette société de plus en plus riche et le développement de la pauvreté et même de la misère !

Les faits sont là.

15% de nos concitoyens connaissent aujourd'hui la pauvreté. Depuis 15 ans, alors que le revenu moyen des Français a progressé de 33%, la proportion des ménages qui vivent en deçà du seuil de pauvreté est restée la même. Et, s'il y a deux fois moins de pauvres parmi les personnes âgées qu'il y a dix ans, la pauvreté affecte maintenant beaucoup plus de chômeurs – 500 000 ménages- et même des personnes qui ont un emploi- 300.000 ménages. 2 millions de personnes ne vivent que grâce au RMI ; 6 millions dépendent des minima sociaux ; un million de nos concitoyens sont au chômage de longue durée. Plus de 50 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification. Au moins 200 000 personnes sont sans abri et plus de 2 millions sont mal logées. Enfin, un Français sur quatre déclare avoir déjà renoncé à se soigner pour des raisons financières. Plus de 600 000 sont surendettés. Derrière ces statistiques, derrière ces chiffres, il y a une réalité douloureuse. Il y a des hommes et des femmes qui souffrent et qui perdent pied. Il y a des hommes et des femmes qui ont été laissés de côté, qui sont tombés, qui sont brisés. Les accidents de la vie sont la plupart du temps la cause de l'exclusion : la perte de son emploi, un accident ou une maladie, un problème familial lourd. C'est ensuite l'accumulation des difficultés financières, bien sûr, mais aussi psychologiques, familiales qui peut aller jusqu'à la rupture de sa vie personnelle ou à la perte de son logement. Cette situation provoque l'isolement et le repli sur soi. On ne sait plus vers qui se tourner, ni à qui parler ; on ne sait plus vers qui tendre la main.

Cette situation engendre rapidement la perte de confiance en soi. On a l'impression de ne plus avoir sa place dans la société et même, lorsqu'une solution est proposée, en matière d'emploi par exemple, on n'est pas sûr de pouvoir l'accepter, tant on a peur de l'échec. Et comment s'étonner alors que beaucoup de jeunes n'osent même plus penser à l'avenir et sont souvent incapables de se projeter dans l'avenir le plus proche, celui du jour même, celui du lendemain. Mais plus grave encore, l'exclusion bouleverse aussi l'intégrité des hommes au point de provoquer chez l'exclu la perte de sa propre identité. Ces phénomènes, les associations présentes aux côtés des sans domicile fixe les observent tous les jours. L'absence d'hygiène, la dégradation rapide de la santé, les troubles psychologiques entraînent une perte de distance envers soi, et même avec son propre corps. Voilà l'exclusion telle qu'elle se vit. A côté de la société, les exclus sont isolés et sont souvent confinés dans un mutisme, un silence qui leur tient lieu de ghetto. On comprend que beaucoup, malgré leur volonté et leur fierté, cèdent au découragement. Pourtant, aidés par des associations, certains prennent la parole et expriment leur détresse. Entendons ces témoignages rapportés par ATD Quart Monde ou le Secours Populaire. Cet homme interrogé sur le logement : *« C'est toujours le même problème : faire une demande ? On va vous demander : qu'est-ce que vous faites ? Rien. Vous touchez quoi ? Rien. Vous savez les demandes à la mairie, vous vous mettez sur la liste et il y en a trois cents qui attendent... »*

Cette femme s'exprimant sur elle-même : *« Quand j'ai perdu mon emploi, j'étais encore debout, quand*

on m'a expulsé de mon logement, on m'a mise à genou, si vous ne m'aidez pas à m'en sortir, au prochain coup, si je plie, qu'est-ce que j'aurai de plus qu'un animal ? » Et cette femme faisant part de ses peurs : « Avec mes trois enfants, je vivais avec 1600 francs par mois. On me disait : vas-y, demande une aide. Mais ; moi je n'avais pas confiance, je pensais qu'ils voulaient tout faire pour me retirer mes enfants, j'avais peur... » L'exclusion détruit, et parfois même, elle tue.

Elle tue cette femme qui meurt asphyxiée dans son appartement.

Elle tue le vieillard seul, dont on découvre la mort dix jours plus tard.

Elle tue le sans abri l'hiver.

Elle tue le toxicomane.

Elle tue celui pour qui la mort est devenue la seule délivrance.

L'exclusion est notre défaite. Parce qu'elle n'est pas un phénomène d'ordre individuel mais bien un phénomène d'ordre social, l'exclusion est notre défaite collective. Le reflet de celle-ci, se retrouve dans le regard que porte notre société à l'égard des exclus. Ce regard sur l'exclusion, c'est d'abord l'ignorance. Dans des villes ou des quartiers où la ségrégation sociale devient la règle, les catégories sociales se mêlent de moins en moins. On ne côtoie souvent que ceux qui nous ressemblent. On ne s'intéresse qu'à ses semblables. On ne sait plus vivre ensemble. Ce regard de notre société sur l'exclusion, c'est aussi l'indifférence. Les exclusions et leur cortège de souffrances sont banalisés. Elles sont traitées comme des faits divers, comme des « chroniques de la misère ordinaire ». Ce regard de notre société sur l'exclusion, c'est enfin la crainte. On a peur de l'autre et on a peur pour soi.

Les exclus sont hors de la norme, ils présentent le visage de la pauvreté qui effraie. Ils pèsent comme une menace sur l'équilibre de notre société. Ils sont souvent le reflet de nos échecs. Ils sont le miroir de nos lâchetés. Alors, on détourne les yeux, on baisse la tête ou l'on rejette violemment ceux dont l'état d'abandon nous renvoie à l'impasse d'une société qui pour faire gagner quelques-uns, accepte d'exclure de plus en plus. On sait aussi que l'exclusion peut toucher chacun. Deux Français sur trois pensent qu'ils pourraient être un jour exclus. Ce regard mêlé d'ignorance, d'indifférence et de crainte, nous devons le faire changer. Beaucoup se sont battus pour que notre société ouvre les yeux.

A cet égard, on ne saluera jamais assez le rôle des associations et des travailleurs sociaux. Depuis des années, souvent seuls, ils se battent pour maintenir les liens sociaux, pour que notre société soit un peu moins dure pour les plus fragiles. Grâce à leur travail sur le terrain, à leurs réflexions et leurs propositions, ils ont permis une prise de conscience. Ils ont permis que cette loi soit présentée aujourd'hui. Depuis l'émergence de ce que l'on a appelé, dans le milieu des années 80, la « nouvelle pauvreté », les analyses, les enquêtes et les rapports ont été nombreux pour décrire l'exclusion. Le terme de « nouvelle pauvreté » était certainement impropre, Il eût néanmoins le mérite immense de tirer la sonnette d'alarme sur l'emballement des phénomènes d'exclusion dans un pays où l'État providence n'arrivait plus à remplir son rôle.

La fin des années 80, l'adoption du RMI marque un tournant décisif, quand les pouvoirs publics décident d'attribuer une allocation universelle à ceux qui sont en situation de pauvreté et souhaitent les aider à s'insérer. Mais les procédures d'insertion n'ont pas globalement permis d'enrayer le phénomène alors même que le nombre des bénéficiaires s'accroissait et que la durée des périodes concernées faisaient apparaître de nouvelles catégories d'exclus. Aujourd'hui, une part croissante des Rmistes ne parviennent pas à sortir du dispositif, et beaucoup n'en sortent que pour bénéficier d'une autre allocation d'assistance. D'un système d'allocation que l'on avait imaginé transitoire, nous avons peu à peu basculé dans un système permanent de perfusion qui ne permet à leurs bénéficiaires que de survivre et non de vivre.

Ces dernières années ont mis en évidence qu'il ne peut pas y avoir de réponse uniforme, tant l'exclusion et la pauvreté englobent des réalités hétérogènes. Le rapport du professeur PEQUIGNOT en 1978, celui du Père Joseph WRESINSKI en 1987 pour le Conseil économique et social, ont convaincu de la nécessité d'une modification radicale des politiques engagées, dans leurs principes comme dans les moyens à mettre en œuvre. Le Père Joseph WRESINSKI réclamait que nous tournions la page de l'assistance pour

ouvrir celle des droits et des responsabilités. C'était là son message si tant est que l'on puisse, en quelques mots, résumer ce texte majeur sur « la grande pauvreté et la précarité économique et sociale ». Il soulignait que la composition des populations en situation d'exclusion se modifiait profondément, affectant beaucoup moins les personnes âgées et davantage les personnes isolées, les jeunes ou les familles monoparentales. Il faisait apparaître au grand jour que l'exclusion ne devait plus seulement être considérée comme une réalité matérielle et financière, mais qu'elle résultait d'une situation où des privations matérielles et immatérielles de toutes sortes s'enchaînent, enlevant aux personnes leur liberté de choix et les chances de s'en sortir.

Autrement dit, il nous rappelait que l'exclusion n'est pas un phénomène accidentel ou simplement conjoncturel. L'enquête du CREDOC de 1995 sur laquelle s'est appuyée Madame Geneviève DE GAULLE ANTHONIOZ pour élaborer son avis au Conseil économique et social sur « l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté » identifie trois types de mécanismes d'entrée dans l'exclusion, que l'on retrouve bien dans la réalité d'aujourd'hui : l'empêchement, la reproduction et le basculement. L'empêchement, c'est la situation des salariés licenciés de secteurs en difficultés et trop âgés pour se reconvertir, celle de femmes n'ayant jamais travaillé et n'arrivant pas à intégrer un emploi, celle des jeunes qui, ayant connu d'importantes difficultés scolaires, n'arrivent plus à entrer sur le marché du travail. Ajoutons un mot sur les jeunes. La fragilité de l'emploi et des revenus des jeunes se reflète dans la montée de la pauvreté chez les moins de 25 ans, aussi bien par la baisse du niveau de vie moyen des ménages de moins de 25 ans que par les taux de pauvreté des 20-29 ans passé selon le CERC de 11% à 18% depuis le début des années 90. A cet égard, la proportion de jeunes qui ont eu recours aux missions et au fond d'urgence sociale, en constitue un assez bon indice. Le second phénomène est lié à la reproduction. Autrement dit, il apparaît que les situations d'exclusion se répètent d'une génération à l'autre : problèmes scolaires, difficultés à se loger, problème de santé, comme si installées dans l'exclusion et la pauvreté, des familles entières restaient à l'écart de la société, sans autre espérance que le RMI. Le troisième mode d'entrée est le basculement. Il peut être brutal et profond pour certaines personnes jusqu'ici protégées mais victimes d'un accident de parcours professionnel, familial ou de santé. Pour elles, les filets de sécurité de l'État providence ne fonctionnent plus. S'il ne convient plus aujourd'hui de parler d'une exclusion mais bien de plusieurs types d'exclusions, nous savons que la perte de l'emploi, ou pour les jeunes, les obstacles pour entrer sur le marché du travail constituent la première étape vers la désocialisation.

Le travail reste, en effet, le premier lien avec la société. C'est le travail qui permet d'obtenir les ressources nécessaires pour conquérir son autonomie ; c'est le travail qui cadence l'essentiel des rythmes de la vie sociale. Que veulent en priorité nos concitoyens si ce n'est d'abord un emploi, pour eux-mêmes et pour leurs enfants Ils réclament à travers la fiche de paie qui tombe en fin de mois, non seulement un moyen de vivre mais aussi la marque d'une reconnaissance et d'une utilité sociale. L'exclusion, les situations auxquelles elle renvoie comme les mécanismes sur lesquels elle s'appuie, décrivent une réalité complexe. La comprendre est essentiel pour s'attaquer efficacement à la prévention et à la lutte contre l'exclusion. Mais, il nous faut aussi nous débarrasser de certaines idées reçues. Il est absurde de penser qu'avec un peu de volonté individuelle, on peut toujours s'en sortir. Les sociologues qui se sont penchés sur cette question, Serge PAUGANI, Robert CASTEL ont montré que l'exclusion revêt un caractère social qui trouve son origine dans le fonctionnement de nos sociétés et notamment dans les lois du marché. Il est aussi vain de croire que la croissance seule, permettra de dégager les marges de manœuvres économiques suffisantes pour remettre chacun en selle. Il est enfin simplificateur, et même dangereux, de limiter la lutte contre l'exclusion à l'assistance. Si elle est nécessaire pour assurer un minimum de ressources à nos concitoyens les plus en difficultés, elle ne leur permet pas de trouver l'autonomie et la dignité.

Je voudrais ici vous rappeler ces paroles du père Joseph WRESINSKI : « *Les plus pauvres nous le disent souvent : ce n'est pas d'avoir faim, de ne pas savoir lire, ce n'est même pas d'être sans travail qui est le pire malheur de l'homme. Le pire des malheurs est de vous savoir compté pour nul, au point même que vos souffrances sont ignorées. Le pire, c'est le mépris de vos concitoyens. Car c'est le mépris qui vous tient à l'écart de tout droit, qui fait que le monde dédaigne ce que vous vivez et qui vous empêche d'être*

reconnu digne et capable de responsabilités. Le plus grand malheur de la pauvreté extrême est d'être comme un mort-vivant tout au long de son existence ».

C'est en pensant à toutes ces femmes et tous ces hommes qui veulent retrouver leur dignité que le Gouvernement a préparé ce projet de loi de prévention et de lutte contre les exclusions. Celui-ci respecte des principes essentiels. Si la solidarité nationale permet une politique d'assistance pour nos concitoyens qui traversent des périodes difficiles, l'objectif des politiques publiques est bien de les en sortir, chaque fois que c'est possible et dans les délais les plus brefs. C'est dans cet esprit que l'objectif du projet de loi est d'abord de garantir l'accès aux droits fondamentaux. Il est inutile de songer à mener une véritable politique de cohésion sociale si l'accès à l'emploi, si l'obtention d'un logement ou encore la prévention et les soins, demeurent des principes théoriques et sans véritable efficacité. Cet accès aux droits fondamentaux doit être le tremplin vers la réinsertion sociale. Dans cette logique, seule la mise en œuvre de moyens, notamment financiers, est susceptible d'atteindre les objectifs fixés.

Mais au-delà, le Gouvernement entend prévenir les exclusions. Nous devons traiter les problèmes en amont, avant que l'urgence n'apparaisse. La prévention concerne aussi bien la politique du logement que le traitement du surendettement. Le projet de loi vise ainsi à améliorer la situation de ceux qui sont déjà blessés par l'exclusion sous toutes ses formes mais il s'adresse aussi à toutes les personnes qui se sentent menacées par ces risques. Enfin, l'État doit être capable, lorsque c'est nécessaire et lorsque les autres réponses ont échoué, de prendre en compte avec efficacité les situations d'urgence. En définitive, il est clair que l'objectif n'est pas d'afficher des droits nouveaux, mais de donner une réalité à ceux qui existent. De plus, le respect de la dignité des plus démunis impose, chaque fois que cela est possible, des solutions de droit commun, plutôt que des dispositifs d'exception toujours stigmatisant, et je sais combien le Conseil économique et social est sensible à cette préoccupation. Il faut donc rendre à chacun les moyens de retrouver une place, sa place, dans notre société, construire les dispositifs qui permette d'inverser les processus d'exclusions. Nous sommes en théorie armés pour lutter contre l'exclusion. Le Préambule de la Constitution de 1946 ne déclare-t-il pas que : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi...La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement »?

En théorie seulement, quand en réalité les plus fragiles méconnaissent et n'accèdent plus à leurs droits les plus élémentaires. Il nous faut maintenant sortir de la proclamation pour assurer la réalité des droits, en rendant toute leur place à nos concitoyens les plus fragiles, Pour cela, il ne suffit plus de dire les droits, mais il faut que demain chacun puisse vivre ses droits. Le gouvernement de Lionel JOSPIN, dès son arrivée, a eu comme priorité la politique de lutte contre les exclusions. La réduction du temps de travail, le programme « nouveaux services, nouveaux emplois », les aides aux familles les plus démunies, l'aide à l'accès aux cantines ou la relance des zones d'éducation prioritaire s'inscrivent dans un mouvement d'ensemble qui vise à lutter contre les exclusions. De plus, les prélèvements sur les revenus du travail et du capital sont progressivement rééquilibrés. Ces réformes commencent à porter leurs premiers fruits : la consommation et l'investissement ont redémarré ; la croissance est là, il est vrai dans un contexte international plus favorable le chômage baisse plus fortement que chez nos principaux partenaires. A l'évidence, il faut aller plus loin. Ce serait une erreur de croire que la croissance suffit. Nous savons tous que les gens tombés, ceux qui sont cassés, ne sont pas les mieux placés, ou tout simplement les plus aptes, à profiter de la croissance et à s'en sortir seuls. Lionel JOSPIN avait fixé clairement le cap lors de sa déclaration de politique générale en soulignant : *« il y a dans notre société quelque chose d'aussi absurde qu'injuste. Nous n'avons globalement jamais été aussi riches et pourtant des milliers de personnes dorment dans la rue, renoncent à se soigner faute d'argent, des enfants ne peuvent même plus fréquenter les cantines scolaires. La crainte de l'avenir se fait toujours. Plus forte. C'est cette spirale qu'il faut briser. C'est ce changement là que les français attendent. C'est à cette aspiration que nous voulons répondre. »*

Dans cette perspective, le gouvernement a adopté, au Conseil des ministres du 4 mars ; un programme d'actions dans lequel s'inscrit le projet de loi que nous allons discuter. Le programme s'appuie également sur le travail mené à l'échelon européen, dans le cadre des engagements pris à Luxembourg. J'ajoute que

ce projet de loi sera complété par d'autres textes dont vous serez saisis dans les prochains mois, avec notamment le projet de loi relatif à l'accès aux droits, le texte relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; le projet sur l'accès à la prévention et aux soins qui reformera la protection sociale avec l'instauration d'une couverture maladie universelle et une protection complémentaire pour tous, ainsi que la loi sur l'habitat. Notre programme est sans précédent. Il représente d'ores et déjà un engagement de 51,4 milliards de francs, dont 38,4 milliards de francs à la charge de l'État sur la période 1998-2000.

Cet ensemble de mesures a été élaboré à l'issue d'une concertation très large entre les différents ministères mais surtout avec les associations caritatives, les grands réseaux associatifs et les organisations syndicales qui ont été associés, étape par étape, à nos propositions. Les travaux du Conseil économique et social ont également éclairé la préparation du programme d'action et du projet de loi qui ont recueilli un large assentiment lorsque je les ai présentés à la section sociale du Conseil le 19 mars dernier. Ce programme reprend aussi certaines des dispositions élaborées par le précédent gouvernement sous la responsabilité de Messieurs Jacques BARROT et Xavier EMMANUELLI.

Enfin, la méthode, que le gouvernement a adopté depuis un an avec les élus et tout particulièrement avec vous, a porté ses fruits. Votre expérience de terrain, vos analyses et vos propositions, notamment celles de la mission d'information spéciale et de ses rapporteurs, Claude BARTOLONE puis Jean LE GARREC, ont utilement complété nos réflexions. J'attends bien évidemment des débats parlementaires un enrichissement du texte, comme nous l'avons fait sur les projets de loi pour l'emploi des jeunes et, récemment encore, sur la réduction du temps de travail. J'en arrive à présent aux orientations de notre programme et du projet de loi. Ses différents volets seront soutenus devant vous par les différents ministres compétents, qui sont aujourd'hui aux bancs de votre Assemblée.

Ces orientations sont reprises par les trois titres du projet :

- garantir l'accès aux droits fondamentaux ;
- prévenir les exclusions ;
- mieux agir ensemble contre les exclusions.

I – En premier lieu, nous voulons garantir l'accès aux droits fondamentaux.

Ces droits existent. Le droit à l'emploi, le droit au logement, le droit à la santé figurent dans nos textes fondateurs et, notamment, dans le préambule de la Constitution de 1946. Il s'agit maintenant de leur donner une réalité.

1- L'emploi

La montée du chômage est le premier facteur du développement de la précarité et des exclusions. Plusieurs articles de notre projet de loi sont consacrés à l'accès à l'emploi. L'objectif principal est de donner une chance à chacun, d'acquérir une qualification ou un emploi par un parcours d'insertion dans la durée. Chaque personne en difficulté – jeune ou adulte – doit être accueillie et doit bénéficier d'un accompagnement personnalisé tout au long de ce parcours d'insertion. Les moyens de l'ANPE et des missions locales seront pour cela accrus. Il est proposé d'offrir à chaque jeune en grande difficulté, éloigné de l'emploi, un véritable parcours, afin qu'aucun ne commence sa vie active par une période d'inactivité. Le programme TRACE a pour ambition de proposer à terme à 60 000 jeunes un parcours d'insertion pouvant aller jusqu'à 18 mois, articulant selon leur situation et les difficultés qu'ils rencontrent, des actions de bilan, de remobilisation si nécessaire, de mise en situation professionnelle et des situations de formation visant à l'acquisition des connaissances de base et d'une qualification professionnelle (formations pré qualifiantes et qualifiantes). Ce parcours pourra durer 18 mois et donnera droit aux rémunérations prévues par les différents dispositifs. Cette proposition représente 5,1 milliards de francs sur les trois ans (2,8 milliards en année pleine), dont 4 milliards au titre des contrats aidés et des stages et 1,1 milliard pour les moyens d'accompagnement (700 MF en 2000 dont 566 MF pour le renforcement des missions locales et des PAIO). La décentralisation a confié aux régions la mise en œuvre de la formation professionnelle des jeunes.

Le programme TRACE doit pouvoir mobiliser efficacement et rapidement les dispositifs d'emploi et de formation. Il se conçoit dans un fort partenariat entre l'État et les Régions. C'est ainsi que nous entendons répondre aux demandes qui sont apparues en faveur de la création d'un RMI jeunes. Nous résigner à offrir à notre jeunesse la perspective d'un RMI serait baisser les bras. On ne construit pas leur avenir et celui de notre société à reculons. Ce n'est pas en privilégiant une logique d'assistance que l'on répondra au désespoir des jeunes, mais au contraire en donnant à chacun la possibilité de prendre sa vie en main, de construire un projet professionnel et personnel, de devenir finalement acteur de son propre destin. Nous devons réfléchir à l'indemnisation des jeunes, afin de mieux prendre en compte les nouveaux risques comme l'allongement des processus d'insertion sur le marché du travail et la précarisation de l'emploi. Nous en discuterons avec les partenaires sociaux dans les prochaines semaines. Par ailleurs, les fonds d'aides aux jeunes pourront, pendant les périodes non couvertes par un contrat ou par une formation agréée, offrir aux jeunes, rencontrant des difficultés matérielles importantes, des aides financières afin de leur garantir la sécurité nécessaire à la réussite de leur parcours. L'État apportera 330 MF de crédits nouveaux sur la durée du programme.

Pour les adultes, le projet de loi met en œuvre une logique donnant une réelle chance d'insertion sur la durée. En effet, le retour à l'emploi classique des personnes qui en sont le plus éloignées est souvent impossible, en raison d'un cumul de handicaps professionnels et sociaux. Une réponse adaptée à la situation de chacun doit être construite. Outre le renforcement des moyens d'accueil et d'accompagnement du service public de l'emploi, plusieurs mesures sont proposées qui complètent les dispositifs actuels (CIE, CES, insertion). Le modèle du contrat de qualification ouvert aujourd'hui aux jeunes de moins de 26 ans mérite d'être étendu aux adultes demandeurs d'emploi faiblement qualifiés qui souhaitent se former mais auraient du mal à accéder à une formation théorique. C'est l'objet de l'article 13 du projet. Le contrat de travail sur lequel est fondé le contrat de qualification implique l'entreprise, la qualification reconnue sur lequel il débouche constitue une sécurité dans une vie professionnelle.

Mis en œuvre par une expérimentation en concertation étroite avec les partenaires sociaux, il fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation susceptible de nourrir une négociation interprofessionnelle en vue de sa généralisation. Le Gouvernement est prêt à s'engager à hauteur de 25 000 personnes par an en troisième année (5 000 en 1998 et 10 000 en 1999), pour un coût cumulé de 2,2 milliards (exonération, primes et formations).

De même nous proposons une refonte des emplois de solidarité.

Aujourd'hui, entrent en CES beaucoup de demandeurs d'emplois qu'il aurait été préférable de mieux accompagner vers un autre dispositif. Cette situation est d'autant plus inacceptable qu'à l'opposé, nombreux sont de fait exclus du dispositif alors que ces contrats représentent pour eux la seule voie d'accès à l'emploi. Les CES ont donc été recentrés sur les personnes les plus en difficulté pour qui la mise en situation de travail dans le cadre d'un CES, ainsi que la remotivation et la resocialisation qu'elle entraîne, est bien souvent seule en mesure d'enclencher une dynamique d'insertion. Mais il faut aussi rompre avec les enchaînements chaotiques et offrir aux plus fragiles –ceux notamment les plus âgés, qui ne trouveraient pas de solutions dans une entreprise classique-la stabilité indispensable pour se projeter dans l'avenir. C'est l'objet du CEC créé en 1992, dont la durée sur 5 ans offre la stabilité nécessaire et permet souvent, comme l'expérience le montre, d'en partir plus tôt parce que l'on a pu y définir un projet professionnel. Une augmentation importante des volumes est programmée sur les trois ans à venir, notamment pour les publics les plus en difficulté qui pourront donner lieu à une prise en charge par l'État plus élevée. Pour tous ces contrats, auxquels il sera possible d'accéder directement, l'objectif est d'atteindre 70 000 entrées en 2000, contre 30 000 aujourd'hui. A cette date, environ 200 000 personnes seront concernées (coût : 6,7 milliards sur 1998-2000, dont 4,3 milliards en 2000).

Le secteur de l'insertion par l'économique est dynamisé et le cadre d'action des structures d'IE est clarifié : elles bénéficieront d'un véritable statut au sein du code du travail (article L.322-4-16 et suivants), manifestation de la reconnaissance de l'importance de leur action pour les publics les plus difficiles. La mise en cohérence de l'ensemble des acteurs dans ce domaine sera assurée par les PLIE à qui il est donné

une reconnaissance par la loi. Enfin, d'autres dispositions visent à élargir l'accès aux SIFE (stages d'insertion et de formation à l'emploi) ou à donner une ampleur particulière à la lutte contre l'illettrisme sur laquelle le Conseil économique et social a, souvent et à juste titre, attiré l'attention. Des accords avec les branches professionnelles, les partenaires syndicaux et les conseils régionaux seront signés afin de développer des actions de lutte contre l'illettrisme. Leur coût pourra, au-delà des fonds consacrés à cet objectif par l'État et les collectivités territoriales, être pris en charge par les crédits issus de l'obligation de participation au financement de la formation professionnelle.

2- Le logement

Le second grand volet de notre projet concerne le droit au logement.

Sans toit, on n'existe pas ! Sans adresse, on ne peut trouver un travail, on rompt tout lien avec les autres, avec la société. Sans foyer, la structure familiale éclate et, dès lors, toutes les exclusions s'enchaînent. Là encore, les chiffres sont accablants. Le Haut Comité au Logement vient de nous rappeler que 200.000 personnes ne disposent d'aucun logement, que 2 millions sont mal logées, soit parce qu'elles sont logées en meublés ou en chambre d'hôtel (470 000), soit parce qu'elles sont dans des habitations mobiles (147.000), ou bien parce qu'elles occupent des logements hors normes (1.425.000).

Ce projet de loi n'a pas pour vocation à réformer l'ensemble de la politique du logement et de l'habitat. Celle-ci fera l'objet d'une loi spécifique sur l'habitat pour laquelle le Premier ministre vient de donner son accord pour un examen au Parlement. Louis BESSON, secrétaire d'État au logement, vous présentera d'ailleurs lui-même les grandes lignes de ce texte qui concerne la vie quotidienne de millions de familles, au-delà de celles frappées par l'exclusion. Nos propositions sont bien sûr indissociables de la réflexion sur la politique de la ville que le Gouvernement a engagé et sur laquelle je travaille avec Claude BARTOLONE. A cet égard, la mixité sociale et le brassage des populations sont des enjeux fondamentaux. La politique du logement doit contribuer fortement à assurer cette mixité sociale. En effet, ce qui a fait exister les villes, ce qui construit la cohésion sociale et, en définitive, ce qui permet la démocratie, c'est faire que l'on vive ensemble, que des gens différents se côtoient quel que soit leur origine, leur situation, leur niveau de vie, ou leur âge. C'est pourquoi le projet de loi s'assigne une ambition nouvelle en s'appuyant sur la loi BESSON de 1990. Mais, huit ans après, il nous faut aller plus loin autour de deux principes : le droit à l'habitat, la nécessité d'une mixité sociale.

Le droit au logement s'est déjà traduit par une politique active sur l'offre : relance de la construction (80 000 logements financés en 1998), politique de réhabilitation dans le parc social (180 000) et privé. S'y ajoute aujourd'hui la proposition d'une taxe sur les logements vacants. Il est, en effet, anormal, alors que certaines régions, comme la région parisienne, connaissent un grave déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, que des centaines de milliers d'appartements restent vides. Cette situation n'est pas acceptable. Il est de la responsabilité du législateur de fixer de nouvelles règles du jeu. Ainsi, cette taxe encouragera la mise sur le marché locatif de ces logements dont nous avons besoin. D'autres mesures fiscales participent d'ailleurs de la même logique pour accroître sensiblement l'offre de logements. Mais le projet de loi a une autre ambition : celle de passer du droit au logement au droit à l'habitat. C'est-à-dire non seulement d'assurer à chacun un toit, mais d'assurer également au confort minimum que constitue le droit de bénéficier de l'eau, de l'électricité, ou d'un téléphone en cas d'urgence. Le projet s'attaque aussi directement au mécanisme de l'expulsion en inversant les logiques actuelles. Celles-ci faisaient de l'expulsion en cas d'impayé la réponse unique, quasi automatique ne portant aucune attention particulière sur le devenir des familles par rapport au logement. Il est proposé de déclencher des mécanismes d'interventions sociales de solidarité avant que le juge ne se prononce, de faire de l'existence d'un plan d'apurement des impayés un élément d'appréciation au droit à se maintenir dans les lieux. Il faut également faire une obligation du droit à l'hébergement en cas d'expulsion. La démarche respecte en outre le droit de propriété et le défend mieux que les procédures précédentes puisqu'elle accroît significativement les chances des propriétaires de recouvrer leurs créances.

La politique du logement n'aura cependant atteint ses objectifs que si elle assure réellement la mixité sociale. Il est devenu nécessaire de réformer les dispositions existantes relatives à l'attribution des logements sociaux. La réforme comporte deux volets. Le premier vise à garantir une meilleure transparence des procédures d'attribution. Ainsi, chaque demande de logement fera l'objet d'un enregistrement départemental unique qui sera communiqué au demandeur. Autour de cette disposition, qui ne constitue pas un ordre de priorité en soit, il sera désormais possible de développer des démarches d'information, d'examen des critères d'attribution prioritaire de logements dont l'absence laisse à nos concitoyens un goût d'injustice et parfois d'arbitraire. En outre, aucune radiation de demande ne pourra intervenir sans que l'intéressé en soit tenu informé. Enfin, l'obligation d'instituer une commission d'attribution dans chaque organisme est créée.

Le second volet consiste à définir les besoins d'habitat en accord avec toutes les parties intéressées. Est ainsi créée une conférence intercommunale du logement, présidée par le représentant des maires des communes concernées, qui devra élaborer une charte intercommunale. Pour consolider cet axe majeur que constitue la lutte en faveur de la mixité sociale, des mesures d'incitation sont prévues telle que l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour faciliter l'acquisition par les organismes HLM de logements sociaux. Dans les quelques centres villes pour loger les ménages à ressources modestes.

3 – La santé :

Le troisième droit fondamental est celui de la santé. « La nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé », indique le Préambule de la Constitution de 1946. Qu'en est-il réellement ? Le Haut Comité de la Santé Publique rappelait récemment un constat d'une inacceptable violence, dont on oublie parfois la signification concrète, jour après jour, pour des millions de personnes : « plus on est pauvre, plus on est malade et plus on meurt jeune ». Quelques chiffres rappellent cette réalité: L'écart d'espérance de vie entre les manœuvres et les cadres supérieurs reste trop important, de 8 ans à 35 ans, et de 4,5 ans à 60 ans, et cet écart ne régresse pas malgré l'amélioration globale de l'état de santé. Il semble même, d'après des études épidémiologiques, que l'augmentation d'espérance de vie continue à être plus rapide pour les catégories aisées que pour les plus défavorisées. Et cet écart va probablement continuer à se creuser. Dans le même ordre d'idée, on observe que les taux de décès ont régressé plus rapidement ces dix dernières années chez les plus aisées que chez les ouvriers.

Pouvons-nous continuer à accepter cet éloignement progressif des circuits de soins d'un nombre toujours croissant de nos concitoyens ? Pouvons-nous continuer à accepter cet accès tardif au dépistage, et donc au traitement, de maladies graves comme les cancers féminins par exemple, quand on sait combien il est important d'agir tôt ? Pouvons-nous continuer à accepter cette souffrance psychique, toujours plus diffuse et massive, conséquence trop souvent ignorée de la précarité, et qui, en retour, l'alimente ? Pouvons-nous continuer à accepter cette difficulté à suivre son traitement lorsque l'on est atteint d'une maladie chronique ? Pouvons-nous continuer à accepter ces retards scolaires pour des enfants du seul fait qu'ils ne peuvent avoir droit aux lunettes dont ils auraient besoin. Et que dire de la tuberculose ou du SIDA qui continuent à progresser dans les quartiers les plus défavorisés. Nous pourrions poursuivre longtemps cette sombre litanie ; résumée il y a quelques semaines par une étude du CREDES : un quart de nos concitoyens a déjà renoncé au moins une fois à se faire soigner pour des raisons financières.

En réalité, deux grands obstacles se dressent devant nous pour « garantir à tous la protection de la santé » comme le proclame le Préambule de la Constitution de 1946 ? Le premier est lié aux difficultés d'accès à la protection sociale de nombre de nos concitoyens. Combien méconnaissent leurs droits ou renoncent à les faire valoir devant la complexité des démarches administratives. Combien en sont juridiquement exclus –comme ces mineurs en rupture de familles – dont ils demeurent pourtant les ayants droits virtuels ? Combien disposent de revenus qui ne permettent ni de bénéficier de l'aide médicale, ni d'avoir une couverture complémentaire pour faire face aux coûts du ticket modérateur ou du forfait hospitalier. Des millions de Français, vous le savez, sont dans cette situation. Le second obstacle, c'est l'inadaptation

des structures de prévention et de soins aux besoins des personnes en situation précaire. Une inadaptation renforcée par la terrible spirale de l'auto-exclusion, entretenue par la crainte face à un système perçu comme inquiétant, ou – pire encore – par le désintérêt pour sa propre santé, quand aucune perspective d'avenir ne vous incite à y accorder de l'importance.

«Le programme que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre veut répondre à ces deux défis. Vous serez saisi, dès l'automne, conjointement au projet de loi sur le financement de la Sécurité sociale, d'un texte instituant une couverture maladie universelle pour tous. Et ce, dès l'âge de 16 ans, comme l'ont souhaité, ardemment et avec raison, les acteurs associatifs, qui, jour après jour, sont auprès des jeunes exclus. Le projet du précédent Gouvernement n'avait qu'esquissé l'intention d'étendre le champ de l'assurance maladie de base. Nous voulons un dispositif plus ambitieux et cohérent qui intègre la création d'une couverture universelle, et ses deux corollaires indispensables : la mise en place d'un système d'avances de frais largement étendu, et surtout l'instauration d'une couverture complémentaire sous conditions de ressources, visant à la gratuité effective de la prévention et à la prise en charge totale du coût des soins. Ticket modérateur, forfait hospitalier, coût des lunettes et des appareillages de dentisterie à la charge du patient, ne devront plus être des obstacles à l'accès aux soins. Mais dès aujourd'hui, nous vous proposons de faire progresser le droit à la santé dans ce pays. Tout d'abord, la loi affirme la mission sociale de l'hôpital, à laquelle le programme de lutte contre les exclusions permettra de donner une réalité dans les faits. Comme le soulignait, dans un rapport récent, le Docteur Jacques LEBAS, la progression de la précarité se traduit par l'arrivée d'un nombre croissant de malades aux portes des hôpitaux, et le plus souvent auprès de services d'urgence inadaptés et surchargés, quand il faudrait au contraire du temps pour permettre à ces personnes de retisser les liens avec le système de santé. En effet, c'est souvent vers l'hôpital que se dirigent ceux qui n'ont pas les moyens de payer pour leur santé, qu'ils soient exclus au sens du droit ou tout simplement qu'ils ne fassent pas valoir leurs droits. L'hôpital doit aujourd'hui concilier dans le même temps sa fonction de pôle d'excellence et sa mission de lieu de recours. Redonner à l'hôpital son rôle historique d'accueil exige des adaptations structurelles, mais aussi des évolutions des mentalités et des pratiques professionnelles. Les hommes et les femmes qui font vivre chaque jour les hôpitaux sont prêts à s'engager sur ce chemin du mouvement. Ils l'ont d'ailleurs parfois anticipé.

Le gouvernement veut les y aider. Nous proposons avec Bernard KOUCHNER, que des dispositifs d'accueil médico-social à l'hôpital – les Permanences d'Accès aux Soins de Santé – soient généralisés. Soyons clairs, il n'est pas question d'instituer un hôpital à deux vitesses, de créer des filières spécifiques pour les plus démunis, mais au contraire de permettre les conditions de leur insertion – ou de leur réinsertion – dans les circuits de droit commun. Ces dispositifs comprendront à la fois des consultations de médecine générales sans rendez-vous, des consultations sociales, des actions de dépistage et de prévention, et quand cela sera nécessaire la délivrance gratuite d'examens et de médicaments. Plus accueillant pour les exclus, l'hôpital sera aussi plus ouvert à la cité : Les institutions sociales, les associations humanitaires et sociales pourront y être plus présentes. Et au-delà, c'est à l'insertion de l'hôpital dans de véritables réseaux, alliant l'ensemble des acteurs sanitaires et sociaux, que nous voulons travailler. Car si une place éminente lui revient dans ce combat pour l'égalité, l'hôpital n'en est qu'un des acteurs, à côté de tous ceux qui œuvrent à une prise en charge de proximité, dont il faut renforcer les moyens.

C'est ce que permettra, la seconde mesure – également essentielle à mes yeux – du volet santé de ce projet de loi : l'institution sur l'ensemble du territoire de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, qui ont pour objectif de soutenir la mobilisation des différents intervenants et de faciliter la coordination des actions. Le Conseil économique et social s'est tout particulièrement félicité de cette avancée dans la contribution que vient de rendre sa section des affaires sociales sur le programme de prévention et de lutte contre les exclusions. Pourquoi des programmes régionaux ? Parce que c'est à ce niveau que doivent, de plus en plus, se dessiner les politiques de santé, comme nous le montre l'excellent travail réalisé par les conférences régionales. Mais nous savons aussi que c'est au plus près des personnes qu'il faut évaluer les besoins. Aussi chaque département sera-t-il conduit à réaliser une analyse de la situation, à laquelle seront étroitement associés les acteurs de terrain. Ces programmes concerneront autant l'accès à la prévention que l'accès aux soins. Car il nous paraît désormais clairement acquis que les

véritables inégalités en matière de santé touchent autant – et peut-être même davantage à la dimension préventive qu'à la dimension curative des politiques de santé. Ce constat, Médecins du monde et bien d'autres associations de terrain l'ont mis en évidence.

Ces programmes seront dotés de moyens nouveaux importants pour soutenir notamment l'émergence de réseaux « santé-social » au niveau local, afin d'assurer une véritable continuité de la prise en charge socio-sanitaire des personnes et des familles en difficulté. Ils permettront également le soutien à des activités dans les domaines prioritaires de l'action en faveur de la santé des plus démunis : santé mentale, prévention et prise en charge des dépendances, maladies chroniques, saturnisme infantile... Ils permettront ainsi de mobiliser l'ensemble des acteurs de la santé au profit des déshérités. Vous le voyez, c'est à un renforcement du droit effectif à la santé, dans sa conception la plus large, que le Gouvernement souhaite œuvrer, avec une détermination sans faille.

4– Enfin, la lutte contre les exclusions passe aussi par l'affirmation du droit de chacun à participer à la vie de la cité.

L'exclusion est aussi, au-delà du dénuement, un sentiment de ne pas compter et de ne pas avoir droit à la parole. Le droit de vote ou l'accès à la justice, grâce à l'aide juridictionnelle, en sont des illustrations symboliques : aujourd'hui, sans adresse, on ne vote pas. Aussi, il vous est proposé d'assurer, en modifiant le code électoral, la participation de tous à la vie démocratique. Cette mesure simple, qui permet à ceux qui n'ont plus d'adresse de se faire domicilier auprès d'associations avec lesquelles des liens auront été noués, répond à une attente forte de nos partenaires associatifs qui savent combien cette exclusion-là est particulièrement douloureuse. Cette mesure avait été inscrite dans la loi de cohésion sociale présentée par nos prédécesseurs.

II – Nous voulons ensuite prévenir les situations d'exclusion

Nous voici là au cœur du projet du Gouvernement : la prévention.

Il y a là un changement de perspective particulièrement important qui doit être souligné. Jusqu'alors, l'action publique a toujours tenté de répondre à des situations statiques de pauvreté, de misère et parfois dans des conditions d'urgence. Ces réponses ont montré leurs limites. Il s'agit aujourd'hui de prendre le problème en amont et de se mobiliser, certes pour sortir ceux qui sont dans la détresse, mais aussi pour éviter les spirales qui conduisent les plus vulnérables à toucher le fond. Je l'ai dit : les phénomènes d'exclusion s'expliquent aujourd'hui par un enchaînement de plusieurs handicaps successifs. Ce processus peut être inversé en traitant les problèmes en amont.

1-Nous voulons d'abord garder à chacun une place dans la société.

La lutte contre les exclusions, c'est d'abord donner le sentiment à tous que nous formons une communauté solidaire qui doit se traduire dans la vie quotidienne de chacun. En un mot, il s'agit de lutter contre le sentiment de « désaffiliation ». Cette participation à la vie sociale implique l'affirmation du droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture. Trop longtemps, l'État est passé à côté de cet enjeu. Car, je l'ai dit, l'emploi n'est pas tout. Le droit à la culture est aussi le moyen de s'épanouir, de participer à la marche de la société et de la comprendre. Ces préoccupations sont au cœur de l'action conduite par Claude ALLEGRE, Catherine TRAUTMANN et Ségolène ROYAL.

L'essentiel en la matière ne passe pas par la loi : tous les établissements, et notamment les établissements culturels ou d'enseignement, seront mobilisés pour prendre en compte cette dimension de leur mission. Néanmoins, certaines dispositions législatives vous sont proposées, que ce soit pour modifier la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 ou pour faciliter très concrètement, par une politique tarifaire adaptée, l'accès aux pratiques culturelles partout en France.

2 – Nous voulons aussi prévenir les situations concrètes qui rendent difficile la vie des plus vulnérables et qui conduisent aux situations d'exclusion.

Les mécanismes d'exclusion ont malheureusement une logique difficile à contredire. A un ou plusieurs handicaps de départ (formation insuffisante, situation personnelle et familiale difficile, état de santé précaire) viennent s'ajouter généralement plusieurs facteurs qui déclenchent une spirale descendante : perte de l'emploi, surendettement mécanique et passif, saisie des biens, expulsions, drame familial. Les principes de solidarité et de cohésion sociale doivent conduire la collectivité à mettre en œuvre des mesures de nature à prévenir réellement ces situations.

Pour le surendettement, la loi NEÏERTZ de 1989, qui a produit des effets très positifs, doit être complétée car, aujourd'hui, des ménages sombrent encore dans les dettes, sans qu'aucune mesure ne les en fasse sortir. Je voudrais rappeler ici, que lors des travaux préparatoires de cette loi, la population surendettée était estimée alors à 200 000 familles. Depuis 1990, 630 000 demandes ont été présentées devant les commissions de surendettement, avec, notons-le, un fort accroissement du nombre des dossiers au cours des deux dernières années, près de 100 000 l'an dernier. Ces dernières années, les dossiers présentés sont ceux de personnes qui ne disposent plus de ressources durables pour faire face aux dépenses courantes et qui ont eu recours à des crédits de trésorerie pour desserrer un peu leurs contraintes budgétaires. Aussi, la loi de 1990 doit être adaptée à ces nouveaux phénomènes qui conduisent à la pauvreté. Marylise LEBRANCHU, secrétaire d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat, a proposé cette réforme. Il s'agit en premier lieu d'améliorer le traitement du surendettement. Ainsi, les dettes immédiatement exigibles pourront faire l'objet d'un étalement sur huit ans, au lieu de cinq ans actuellement. Cela permettra de mieux répartir dans le temps l'effort de remboursement des ménages surendettés. De nouvelles garanties sont offertes au débiteur. Il s'agit, en premier lieu, de permettre au débiteur d'avoir la possibilité d'être entendu par la commission pour exposer personnellement sa situation, au-delà de l'examen d'un simple dossier administratif. Dans le même souci d'information, notre texte instaure une procédure d'établissement du passif permettant au débiteur qui conteste certaines créances d'obtenir la vérification de celles-ci par le juge. Afin de prévenir les situations de surendettement, il a été décidé qu'aucun plan ne pourra laisser au ménage des ressources inférieures à la quotité insaisissable des rémunérations. Cela permettra ainsi aux ménages de faire face aux dépenses incompressibles de la vie courante. Mais surtout, un moratoire d'une durée maximale de trois ans, avec suspension des poursuites, est prévu pour les familles les plus en difficulté.

Enfin, les procédures seront accélérées ; une vérification des créances sera instituée ; un minimum vital (le « reste à vivre ») sera défini pour l'ensemble du territoire, et l'éventail des solutions envisageables sera élargi. Cette même logique d'adaptation aux besoins des plus vulnérables doit être appliquée en matière de politique du logement. Nous devons assurer un toit à chacun et, bien plus, un cadre de vie. On ne peut se contenter, en la matière, d'intentions ou de principes généraux. Ainsi, l'action des pouvoirs publics doit garantir la santé dans le logement, en luttant contre le saturnisme, cette odieuse maladie des logements insalubres et surpeuplés qui frappe d'abord les enfants. Cela signifie aussi qu'une véritable politique de prévention des expulsions doit d'abord être menée. Les conditions d'intervention des huissiers et des forces de l'ordre, sous l'autorité des préfets, doivent être revues pour que toutes les solutions d'hébergement et, surtout, de relogement soient étudiées. Il faut imposer l'obligation de trouver des solutions adaptées pour ceux qui ne peuvent rester dans les lieux.

3 – Enfin, nous voulons assurer aux plus modestes des moyens de vie décents

Vous savez que le Premier ministre a engagé une réflexion et a demandé à Mme JOIN-LAMBERT de lui remettre un rapport sur ce sujet. Plusieurs des propositions que nous formulons reprennent les orientations de ce rapport qui a établi un diagnostic clair : il n'est pas possible de vivre dignement en France avec moins de 2000 F par mois. Nous ne voulons pas, je l'ai dit, d'une société d'assistance qui déresponsabilise les uns et les autres. Pour autant, il faut que l'État, garant de la cohésion nationale, assure à chacun une aide minimale. Il n'est pas acceptable que le pouvoir d'achat des bénéficiaires de minima sociaux, ce qui a été le cas ces dernières années. C'est pourquoi nous avons rattrapé le retard cumulé par l'ASS et l'AI et que nous indexerons dorénavant les minima sociaux sur les prix. Il n'est pas acceptable non plus que la

reprise d'un emploi se traduise par une baisse des ressources. Il est absurde, par exemple dans le cas de l'allocation parent isolé que tout franc procuré par une activité salariée soit intégralement repris sous forme de réduction du montant de l'allocation, alors que l'on sait que la reprise d'un emploi entraîne des frais supplémentaires auxquels certains ont du mal à faire face dans les premiers mois. Des mécanismes de cumul partiel des allocations et des revenus d'une activité professionnelle existent déjà.

S'agissant des bénéficiaires de l'ASS et du RMI qui retrouvent un emploi, le montant des allocations n'est réduit que de moitié du montant des revenus d'activité professionnelle pendant une durée de 6 mois. Un dispositif analogue existe pour le régime d'assurance chômage. Mais il faut aller plus loin. Certains parlent d'incitation à la reprise d'emploi. Il ne faudrait pas sous-entendre par ce terme que les chômeurs préféreraient vivre de leurs allocations plutôt que d'accepter des emplois qui leurs seraient offerts. C'est bien mal connaître la réalité du chômage, et les difficultés rencontrées par certains de nos concitoyens. Dans mon esprit, il s'agit d'une compensation financière pour aider, accompagner durant quelques mois au retour vers l'emploi. Cette possibilité de cumul est insuffisante. Il faut l'approfondir, l'élargir et préparer le retour vers une situation normale de salarié - l'approfondir, en permettant un cumul intégral pendant 3 mois du revenu d'activité salariée et de l'allocation dans la limite d'un demi-SMIC l'élargir en étendant la durée totale du cumul à un an, - préparer un retour à une rémunération salariée classique en prévoyant la dégressivité du cumul.

Grâce à ce cumul, ils pourront faire face aux dépenses accompagnant généralement la reprise d'un emploi, parce qu'il faut s'habiller, se déplacer ou faire garder ses enfants. Il y avait là une lacune. Nous l'avons comblée. Enfin, certains bénéficiaires de minima sociaux peuvent craindre que la prise d'un emploi qui se révélerait être de très courte durée, n'entraîne des difficultés notamment pour faire rétablir le versement de leur allocation. Afin de sécuriser leur démarche de reprise d'emploi, nous veillerons à améliorer les procédures de gestion et la coordination entre les différentes caisses concernées, pour assurer dans tous les cas la continuité du versement d'un revenu minimum aux intéressés. De même la solidarité nationale doit s'exprimer, dans certaines situations, par une aide matérielle de la collectivité.

Ceci vaut, comme je l'ai dit, pour l'accès à des biens et services fondamentaux tels que l'eau, l'électricité, le gaz et le téléphone, elle vaut aussi pour le droit à un compte bancaire. Nous mettons en place les dispositifs qui garantiront le maintien de l'accès à ces biens sans lesquels la vie normale n'existe pas et sans lesquels on passe vite d'une vie difficile à celle d'exclu. Dans cette loi, nous tirerons les enseignements du fonctionnement du Fonds d'urgence sociale décidé par le Premier ministre aux premiers jours de l'année. Ce fonds, doté d'un milliard de francs, a permis d'apporter des réponses immédiates à des personnes et à des familles en situation de détresse grave. Près de 750 000 personnes à ce jour ont déposé une demande. Grâce à une mobilisation à laquelle nous devons rendre hommage des services de l'État, et le plus souvent des partenaires, locaux, il a été possible de répondre sans délai à des situations souvent très difficiles. Ces quelques mois de fonctionnement du F.U.S. ont confirmé la nécessité de remédier au cloisonnement et à la dispersion des dispositifs d'aide et de secours d'urgence existants. Ceux-ci sont nombreux et ne doivent plus fonctionner en ordre dispersé, au détriment de celui qui a besoin d'une aide.

C'est pourquoi le Gouvernement est favorable à un dispositif instaurant dans chaque département une commission de coordination des aides et secours. Ainsi quel que soit le guichet choisi par le demandeur, celui-ci procédera à un premier examen global de sa situation au regard de ses droits. Il répondra à la demande s'il est directement compétent. Dans les autres cas, il saisira la commission de coordination des aides et secours, qui transmettra le dossier à l'instance compétente qui le traitera. Nous mettons ainsi fin à la redondance des procédures d'instruction en supprimant les risques de rupture de droits, imputables au cloisonnement entre les guichets d'aide et de secours. Nous éviterons ainsi, un parcours du combattant à nos concitoyens les plus fragiles, qui le contraint à se mettre à nu maintes et maintes fois pour exposer leur situation.

III-Enfin, la troisième orientation du projet de loi doit permettre à tous les acteurs de mieux agir ensemble contre les exclusions.

La prévention et la lutte contre les exclusions reposent par nature sur le déploiement de politiques sectorielles très diverses (emploi, logement, santé, éducation, culture...). Si l'engagement de chacun des acteurs n'est pas contestable, chacun sait qu'une meilleure coordination des actions s'impose. Si cette diversité d'intervenants est une richesse, elle ne doit pas être un maquis où se perdent et s'enfouissent les meilleures idées et initiatives.

Le dispositif que vous propose le Gouvernement, par un amendement, répond à un double souci :

- pour coordonner ces différentes politiques sectorielles, un comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions sera créé. Seront associés autour du Préfet, les représentants des différents intervenants afin d'établir un diagnostic commun des besoins, de déterminer les priorités d'action et d'assurer la mise en cohérence des nombreux programmes qui peuvent contribuer à la lutte contre l'exclusion. Ce dispositif par sa souplesse permettra, en s'adaptant aux contextes locaux, de faire travailler en meilleure intelligence tous ceux qui ont un rôle à jouer dans ce domaine.

- au-delà du département, il faut impliquer plus directement le niveau local et le niveau régional dans la lutte contre les exclusions. Pour la région, nous proposons que le comité économique et social régional établisse annuellement un rapport sur le sujet et que le conseil régional en débattre. La région est un bon niveau pour observer ce qui se fait et elle a des compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de formation professionnelle qui ont leur rôle à jouer contre les exclusions. Pour le niveau infradépartemental, nous souhaitons que les communes ou groupements de communes d'une certaine taille puissent élaborer des plans pluriannuels de prévention et de lutte contre les exclusions auxquelles contribueront les autres collectivités. Il s'agit d'inscrire dans les territoires qui constituent le cadre de vie quotidien des populations les différentes politiques sectorielles conduites à d'autres niveaux et qui contribuent au niveau local à la lutte contre les exclusions. Il faut aussi que les acteurs de terrain se sentent soutenus dans leurs missions quotidiennes. C'est pourquoi il vous est proposé de consolider le statut de plusieurs professions sociales, notamment pour ce qui concerne la formation des travailleurs sociaux. De même, les CHRS qui jouent un rôle essentiel seront renforcés puisque 500 M.F. leur seront consacrés sur la période 1998-2000. Une action efficace passe aussi par une analyse exacte de la réalité. L'exclusion, je l'ai dit, a changé. Il est temps que la France dispose d'un outil efficace pour prendre, en connaissance de cause, les décisions qui s'imposent. C'est l'objet de l'Observatoire des exclusions sociales dont nous proposons la création. Les constats auquel il parviendra seront naturellement un élément des débats que nous aurons ensemble au Parlement.

Ensuite, l'échec des politiques publiques en matière d'exclusion depuis vingt ans appelle une remise en cause des modes d'action et, en particulier, des structures administratives concernées. Il a là un vaste débat que je souhaite engager avec vous car votre expérience est déterminante en la matière. Il me semble que ces questions peuvent être éclairées par trois séries de réflexions :

- en premier lieu, loin de toute approche centralisée de ces questions, il convient, à mon sens de valoriser un traitement par l'initiative locale des difficultés de nos concitoyens. La commune, les structures de coopération intercommunales sont sans doute des échelons incontournables pour trouver des réponses adaptées et innovantes. Les PLIE que nous souhaitons généraliser, en sont une illustration parfaite.
- en deuxième lieu, il faut, ensemble, dépasser les frontières strictes des compétences des différents intervenants pour privilégier des partenariats efficaces sur le terrain. Cela se passe déjà ainsi un peu partout en France. C'est un chantier délicat de long terme.
- en dernier lieu, le rôle de l'État dans ce partenariat doit être affirmé pour que le principe républicain d'égalité soit garanti. Là où l'initiative locale faillit, l'État doit être le garant de la cohésion nationale. Ne nous le cachons pas : il y a là un équilibre difficile à trouver. C'est néanmoins dans cette

direction que je souhaite travailler avec vous.

Enfin, lorsque toutes les mesures préventives ont échoué, lorsque les filets de sécurité dont nous disposons ont été impuissants, alors, nous devons faire face à des situations d'urgence. Le mouvement des chômeurs a permis de prendre conscience de l'inadaptation de certains dispositifs et nous avons répondu rapidement à ce défi. Le projet de loi, que nous examinons est l'occasion d'en tirer les leçons. L'idée est d'utiliser ces situations extrêmes pour bâtir ensemble une solution de redémarrage. Le dispositif de veille sociale qui est institué n'aura donc pas pour mission de servir de simple guichet. Un réel travail de fond, entre les différents services de toutes les administrations devra être entamé, pour déboucher sur des solutions solides, au-delà des réponses immédiates.

Mesdames et messieurs,

La marche en avant de notre société n'est qu'un mirage quand elle ne se mesure qu'à l'aune de la croissance des richesses produites et qu'elle ignore l'exclusion des hommes. A chaque fois qu'un homme sombre, c'est une brèche supplémentaire qui s'ouvre dans la cohésion sociale. Le Gouvernement a décidé de prendre toute la mesure des situations intolérables vécues par les plus démunis. Madame Geneviève DE GAULLE ANTHONIOZ définissait bien, dans une récente interview, le sens de notre défi. Je la cite : « Jusqu'à présent notre société – quatrième puissance mondiale – n'avait pas conscience de son devoir. Elle ne voyait pas qu'elle laissait des gens derrière elle. Désormais, les rapports entre les gens peuvent changer. (...) Désormais, les exclus vont pouvoir se dire : « Il est possible que je trouve un emploi ou je peux me soigner ». Ou encore « Je peux accéder à un logement ». C'est cela le changement. (...) Notre société est prête au partage. L'essentiel, pour les plus pauvres, est qu'on reconnaisse leur valeur et leur dignité. » C'est pourquoi, le texte de loi qui vous est aujourd'hui soumis propose à l'ensemble de nos concitoyens un pacte social pour l'avenir. Pour vivre, ce pacte a besoin de la mobilisation de tous.

Si l'on exige de chacun le travail et l'effort en faveur de l'essor économique de notre pays, acceptons d'être collectivement responsables des défaillances de notre société, donc responsables de l'exclusion et de la détresse des plus fragiles d'entre nous. La maturité de notre société se jugera à la mesure de cette exigence. État, élus, associations, entreprises, doivent se mobiliser. Arrêtons de nous renvoyer la balle, les uns et les autres. Il faut sortir de ce face à face stérile et privilégier le côte-à-côte, la mise en commun de nos forces en faveur d'une prise en charge réelle de la prévention et de la lutte contre l'exclusion. Notre objectif est clair. Au-delà de la solidarité de la nation à l'égard de nos concitoyens en grande détresse, nous devons surtout leur garantir les moyens d'en sortir.

La cohésion sociale repose sur l'adhésion collective à une communauté de valeur et de destin. C'est la République qui nous unit en une même volonté de vivre ensemble. Elle demeure le fondement de l'égalité des chances et la base de l'intégration. Mais les principes républicains ne parlent plus à une grande partie de nos concitoyens. Pourquoi ? Parce qu'ils n'en voient plus le sens dans leur vie quotidienne. Quand pour certains, la république n'existe plus qu'au fronton de nos mairies, c'est l'équilibre sur lequel est fondé notre pacte démocratique et social qui est en danger.

Droit à l'emploi, droit à la santé, droit au logement, droit à la solidarité, voilà les principes. Chômage, maladie, expulsion, précarité, voilà la réalité pour des millions de nos concitoyens. Il faut restaurer l'égalité des droits, l'égalité d'accès aux droits. Vous l'aurez compris, ce texte que j'ai l'honneur de vous soumettre au nom du Gouvernement, renoue avec un combat historique de cette Assemblée : la République pour tous. Pas un seul d'entre nous ne doit manquer dans cette bataille.

La réduction du temps de travail (Assemblée nationale, 5 octobre 1999)

Monsieur le Président,
Monsieur le président de la commission,
Messieurs les rapporteurs,
Mesdames et Messieurs les députés,

Faire que le temps de la vie soit un peu plus le temps de la liberté, c'est la première ambition du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui. Les hommes sont depuis toujours engagés dans une perpétuelle course contre le temps... Ce temps, dont la conscience populaire affirme que « c'est de l'argent », tant il est précieux. Combien de fois entendons-nous aujourd'hui, dans notre vie quotidienne, des gens nous dire qu'ils n'ont pas le temps, et moins de temps pour soi, c'est forcément moins de temps pour les autres. Mais nous souhaitons aussi un temps qui soit mieux maîtrisé, mieux utilisé, plus valorisant. Les enjeux de la loi sont clairs : rechercher un meilleur équilibre des temps, entre le temps de travail, le temps pour soi et le temps pour les autres, mais aussi améliorer la qualité de la vie de travail comme de la vie personnelle. Il nous faut en effet trouver une meilleure articulation entre le temps de travail et le temps hors travail.

La réduction du temps de travail a toujours été au cœur des grandes luttes sociales de notre pays, pour l'amélioration des conditions de vie ainsi que pour la défense et le développement de l'emploi. Souvenons-nous. C'est d'abord la première loi limitant le travail des enfants en 1841, puis celles de 1906 et 1919, accordant la première le repos hebdomadaire aux salariés, la seconde ramenant la durée de travail à 8 heures par jour et 48 heures par semaine. Vint enfin 1936 : la durée du travail est abaissée à 40 heures et la conquête du temps libéré commence avec les congés payés. Le chemin parcouru est immense. Ces conquêtes se confondent avec les plus belles heures des luttes sociales de notre pays, elles ont ouvert la voie à une société qui sait mieux concilier les temps sociaux et les temps de la vie personnelle.

Et pourtant, ce combat est loin d'être achevé, dans notre pays comme partout ailleurs. La conquête du temps libéré est un des grands enjeux du début du 21^{ème} siècle. Elle va sans doute changer notre rapport au travail. Mais elle ne remet évidemment pas en cause la place du travail. Sa valeur reste intacte. C'est le travail qui permet à chacun de gagner sa vie, d'acquérir de l'autonomie et d'être reconnu pour son utilité sociale. C'est le travail qui permet aux plus démunis de sortir de l'assistance.

Mais le temps de travail doit également permettre à chacun de valoriser ses compétences, son expérience ainsi que ses capacités de mobilisation et d'imagination. D'où l'importance d'une organisation du travail plus qualifiante, d'une remise en cause de l'organisation post taylorienne, d'une réflexion sur une meilleure articulation entre l'homme et la machine et sur le mode de fonctionnement de l'entreprise. C'est aussi l'enjeu de cette loi. Le temps libéré grâce à la réduction du temps de travail c'est plus de temps pour les autres, sa famille, ses proches, plus de temps pour soi, plus de temps collectifs.

Plus de temps pour sa famille et ses proches. La réduction du temps de travail, c'est d'abord du temps pour sa famille, ses enfants, et pour ses proches. Chacun partage le constat de la difficulté à concilier travail et enfants. La réduction du temps de travail constitue un levier formidable pour trouver dans la négociation des solutions appropriées notamment pour les femmes mais heureusement aussi de plus en plus pour les hommes. Ce temps retrouvé, c'est la vie quotidienne améliorée.

Plus de temps pour soi aussi. C'est du temps pour faire du sport, du temps pour bricoler, jardiner, du temps pour la culture, mais aussi, du temps pour flâner, pour réfléchir, pour se reposer, du temps pour ne rien faire même, bref c'est tout simplement du temps pour mieux vivre chaque jour. Une demi-journée par semaine, une journée tous les quinze jours, des congés supplémentaires dans l'année : ce sont autant d'espace de libertés supplémentaires conquis sur le temps.

Plus de temps collectif. La réduction du temps de travail est aussi un formidable appel d'air pour

encourager le bénévolat, l'engagement et tout simplement l'exercice de la citoyenneté. C'est du temps pour aider les plus démunis, les personnes âgées, les handicapés ; c'est du temps pour accompagner les enfants et les jeunes dans des activités sportives, culturelles, c'est du temps pour s'investir dans une association, un syndicat ou dans un parti politique. La réduction du temps de travail, c'est enfin un puissant levier pour recréer du lien social, de la fraternité et de la convivialité dans une société qui en manque parfois cruellement. Ce chantier de l'organisation des temps, que nous avons ouvert avec la réduction du temps de travail est immense et n'est pas épuisé avec ce projet de loi, j'en suis convaincue. Nous devons engager une réflexion sur l'ensemble de l'organisation de notre société afin d'harmoniser au mieux les temps sociaux : l'organisation des horaires des services publics, celle des transports, le développement des modes de garde, la démocratisation de l'accès à la culture et aux loisirs.

Mais dans la situation de chômage de nos pays, le processus historique de réduction du temps de travail doit être aujourd'hui accéléré. Le Premier Ministre, Lionel JOSPIN, a fixé une priorité : l'emploi. Il l'a rappelé publiquement le 27 septembre dernier : « *le combat contre le chômage est pour nous l'objectif qui oriente tout le reste* ». Et tous ceux qui reconnaissent cette priorité le savent : contre le chômage, nous devons utiliser toutes les armes disponibles. La réduction du temps de travail en fait partie. Si certains contestent la forme de cette réduction, il existe aujourd'hui un large accord sur sa nécessité. La politique volontariste du Gouvernement en matière d'emplois porte déjà ses fruits. Des dizaines de milliers d'emplois ont été créés ou sauvegardés à la suite de négociations sur la durée du travail. La seconde loi que nous discutons aujourd'hui vise à généraliser ce mouvement pour accentuer l'effet sur l'emploi.

Mais nous savons que la réduction du temps de travail n'est pas facile à mettre en œuvre. Elle touche à la fois la vie quotidienne des salariés, l'organisation du travail et aussi l'organisation de la société. C'est pourquoi, si la loi doit fixer le cap, seule la négociation permet de mettre en œuvre les conditions du succès. Un tel mouvement est rarement spontané et pourtant il est nécessaire. C'est ce qui justifie le volontarisme du Gouvernement dans ce domaine et le choix effectué d'engager le processus général à 35H00 par la loi. Mais là encore nous savons que la loi ne peut pas tout. Il n'est guère de transformation sociale véritable qui se fasse sans l'appui du mouvement social, sans reposer sur une mise en mouvement profonde de la société. La réduction du temps de travail, pour réussir, doit s'appuyer sur l'implication des salariés et des chefs d'entreprises. Elle repose sur la confiance dans la négociation sociale. Cette confiance était déjà inscrite dans la loi du 13 juin. Et nous n'avons pas à le regretter ! La négociation a été exceptionnelle tant par son ampleur que par sa qualité.

Aujourd'hui, 84% des chefs d'entreprises et 85% des salariés qui sont passés aux 35 heures sont satisfaits de l'accord de réduction du temps de travail signé dans leur entreprise. Ces chiffres sont sans appel. Ils démontrent combien la réduction du temps de travail dans notre pays a eu des conséquences positives pour les uns comme pour les autres. 81% des chefs d'entreprises jugent que la RTT a un impact positif sur le climat social de leur entreprise, 65% un effet positif sur l'organisation du travail dans leur entreprise et 64% un impact positif sur l'image de leur entreprise. 81% des salariés passés à 35 heures déclarent que l'accord signé correspond à ce qu'ils souhaitaient. 86% considèrent avoir gagné pour leur vie familiale et personnelle à la mise en place de la réduction du temps de travail dans leur entreprise. Selon toutes les études, ceux, chefs d'entreprises ou salariés, qui y sont passés, se déclarent satisfaits.

J'entends et je comprends les inquiétudes de ceux qui n'ont pas encore franchi le pas. Je tiens à leur dire, que comme cela a été le cas depuis un an, le Gouvernement est ouvert aux propositions qui amélioreront la loi. Cette attitude est normale en démocratie, mais nécessite aussi que l'on dépasse les slogans et les anathèmes. Nous avons fixé un cap, nous nous y tiendrons. Pour l'instant, je préfère m'en tenir au message d'espoir et de responsabilités qui nous a été adressé par des dizaines de milliers de négociateurs, salariés ou chefs d'entreprises, qui ont conclu, dans le cadre de la loi du 13 juin 1998, 16 000 accords de réduction du temps de travail dans notre pays. Plus d'une entreprise sur deux a déjà négocié. 2.2 millions de salariés sont couverts par un accord d'entreprise. 8 millions de salariés par un accord de branche. Ainsi aujourd'hui 27% des salariés des entreprises de plus de 20 salariés sont aux 35 heures ou vont y passer en application d'un accord déjà signé. C'est considérable ! Qui aurait parié sur un tel bilan il y a un an !

Ce bilan est bon quantitativement. Il l'est aussi par la qualité de ses résultats. La négociation a permis des avancées essentielles dans trois domaines. Et tout d'abord, une meilleure articulation entre le temps de travail et les autres temps de la vie. Bien souvent, ce sont les femmes qui ont porté ce souci de la vie quotidienne dans la négociation et ont fait entrer la vie hors travail dans le champ de l'accord. Le temps libre, c'est plus de liberté, mais il peut être aussi bien rempli. 69% des salariés passés à 35 heures consacrent une partie de leur temps libre à leur famille et leurs proches, 40% à bricoler ou jardiner, 40% à la pratique d'une activité sociale, culturelle ou sportive, 35% à se reposer. Dans la négociation, le rythme de vie des salariés, leurs obligations familiales, la prise en charge des enfants, parfois même la pression du temps de transport n'ont plus été des sujets tabous. Cette évolution intervient à un moment où la société elle-même change et où les individus n'expriment plus les mêmes aspirations que par le passé. La réduction du temps de travail favorise et accompagne l'évolution de la société en faveur d'une égalité plus réelle entre les hommes et les femmes, notamment en faveur d'une nouvelle répartition des tâches au sein de la famille et du couple. D'ailleurs, 66% des femmes, et sans doute pour se rattraper, 71% des hommes, veulent utiliser leur temps libre supplémentaire à s'occuper de leur famille et de leurs enfants. C'est cette réalité sociale qui a été au cœur des négociations.

La négociation a ensuite défini des souplesses et des garanties nouvelles pour les salariés comme pour les entreprises. Chefs d'entreprises et salariés ont appris à mieux prendre en compte leurs contraintes respectives. Ainsi la mise en place de la modulation a dû être justifiée par le chef d'entreprise. Elle est devenue mieux maîtrisée, mieux cadrée qu'auparavant. Les plafonds fixés n'excèdent pas 42 heures dans deux tiers des cas. Des calendriers prévisionnels sont prévus ainsi que des délais de prévenance. Ce sont autant de garanties nouvelles pour les salariés. Des garanties nouvelles ont également été obtenues pour les cadres et les salariés à temps partiel. La législation n'avait jamais traité la durée de travail des cadres. La jurisprudence avait évolué créant une réelle insécurité juridique. Les accords ont permis de trouver des solutions pour permettre une réduction de la durée de travail des cadres, débloquent une solution communément réputé insoluble. La très grande majorité des accords a prévu une réduction de la durée de travail des cadres. Des modalités spécifiques ont été recherchées prévoyant souvent des journées ou des demi-journées de congés supplémentaires. Concernant le temps partiel, là encore la négociation a été féconde et a créé de nouvelles garanties. Beaucoup d'accords donnent à cette occasion le choix de passer à un horaire plus élevé, voire à 35 heures, introduisant ainsi un véritable temps choisi.

Enfin, la réduction du temps de travail crée des emplois, beaucoup d'emplois. Avant on le disait, maintenant on le sait. Les engagements de création ou de maintien des emplois dans les accords atteignent 125 000. Et 85% de ces emplois sont des embauches ; 15% sont des emplois préservés. Ces chiffres démentent les pronostics les plus pessimistes. On nous a dit que ces emplois auraient été créés de toute façon. Nous savons aujourd'hui que ce n'est pas vrai. L'enquête trimestrielle sur l'emploi, comparant les entreprises de même caractéristique, nous montre que les embauches qui se seraient réalisées de toute façon, sont évalués à 15 000. L'effet net sur l'emploi est aujourd'hui de 110 000. Créer 100 000 emplois par an grâce à la réduction de la durée du travail, nous savons désormais que c'est possible. Face aux sceptiques, il est temps désormais d'opposer des faits. C'est à partir de cette réalité, du contenu des accords et des enseignements de la négociation que nous avons construit le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui.

La deuxième loi

Au moment de tracer devant vous les contours de cette seconde loi, je voudrais remercier chaleureusement Jean LE GARREC, président de la commission des affaires sociales, pour le travail considérable qu'il a accompli. Je voudrais saluer tout particulièrement Gaétan GORCE pour sa contribution personnelle à ce projet de loi, pour l'énergie qu'il y a investi en publiant deux rapports et en assurant aux côtés du Gouvernement un suivi sans relâche de l'évolution des discussions. La qualité de ce texte lui doit beaucoup. Que soient également remerciés Yves ROME et Gérard TERRIER pour leur implication dans l'élaboration de cette loi et l'ensemble des parlementaires de la commission des affaires sociales qui ont travaillé sur ce texte.

Cette loi s'inspire largement des négociations. J'entends dire que nous n'aurions pas respecté les accords, alors que ce sont eux qui ont nourri cette loi. Les accords de branche, dès lors qu'ils respectaient l'esprit de la loi, c'est-à-dire la quasi-totalité d'entre eux, ont été eux-mêmes respectés. Seules des dispositions qui visaient à vider la loi de son contenu, par exemple à sortir les cadres de toute législation sociale, ou à recourir au travail du dimanche hors des cas prévus, ne sont pas reprises. Quant aux accords d'entreprises, ils sont validés comme nous nous y étions engagés.

NOUS AVONS FAIT UN CHOIX CLAIR POUR CETTE SECONDE LOI : CONSERVER LES CONDITIONS VERTUEUSES QUI ONT PERMIS LE SUCCES DE LA PREMIERE ÉTAPE.

Cette ambition exige que quatre conditions soient réunies. Tout d'abord un mode d'emploi du passage aux 35H00 qui laisse toute sa place à la négociation. J'irais même plus loin, un mode d'emploi qui permette l'implication maximale des salariés et des chefs d'entreprises. Nous pouvons leur faire confiance. Salariés et chefs d'entreprises ont déjà fait preuve d'une extraordinaire maturité dans la négociation pour trouver les conditions optimales de la réussite des 35 heures. C'est de la négociation qu'émergent les conditions équilibrées et adaptées à la réalité de chaque entreprise. C'est comme cela que nous sommes parvenus à des milliers d'accords sur mesure. C'est comme cela qu'il faut continuer.

Il faut aussi, pour généraliser les 35H00, laisser du temps à la négociation. Nous le savons, la réduction du temps de travail peut être complexe car elle doit intégrer, l'aspiration des salariés au temps libre, les nouvelles répartitions des tâches, une meilleure utilisation des équipements, les demandes des clients. Un accord a besoin de temps pour être élaboré et signé. L'analyse de la situation, la recherche de solutions et l'implication des salariés demandent en moyenne entre 6 et 9 mois. Le bilan de la première loi le démontre. Il faut donc permettre aux entreprises d'avoir le temps de négocier pour réussir les 35H00. La période d'adaptation est, à ce titre, fondamentale car elle est la garantie d'une réduction du temps de travail voulue et négociée par les salariés eux-mêmes. Elle évitera des décisions unilatérales qui ne respecteraient pas l'équilibre entre les intérêts des salariés et ceux de l'entreprise.

Ce mouvement doit toucher toutes les catégories de salariés. C'est le cas entre les ouvriers et les cadres qui pouvaient penser leurs intérêts contradictoires et qui se regroupent aujourd'hui pour réclamer de meilleures conditions de travail et un surcroît de temps libre. C'est le cas aussi pour les salariés à temps partiel qui peuvent bénéficier à cette occasion d'un véritable temps choisi. Mais la réduction du temps de travail va plus loin. Elle crée des solidarités nouvelles entre actifs et chômeurs. En faisant de l'emploi sa finalité, ce processus a associé concrètement les salariés et les entreprises à la lutte contre le chômage. Elle a d'ores et déjà bénéficié à des milliers de chômeurs.

Enfin, la meilleure garantie de l'adhésion des salariés, c'est de prendre en compte leur souhait. Il est normal de demander leur avis aux salariés sur la réduction du temps de travail car cela touche souvent à l'intimité de l'organisation de leurs temps de vie personnel. Cela a été le cas dans 90% des cas et nous devons poursuivre dans le même sens. Par ailleurs, l'allègement des charges a conditionné à un accord signé par un ou des syndicats majoritaires ou par l'adhésion d'une majorité des salariés recueillie par une consultation. C'est l'assurance d'une contrepartie réelle en matière d'emplois à l'allègement des charges sociales. Cela ne remet évidemment pas en cause la représentativité des syndicats qui ont toujours pouvoir d'engager les salariés par leur signature.

La seconde condition, nous le savons, c'est que la réduction du temps de travail puisse être financée pour permettre une création du plus grand nombre d'emplois. Le bilan est dans ce domaine plus qu'encourageant. On observe qu'en effet les salariés et les chefs d'entreprises se sont mis dans les conditions optimales prévues par les instituts macroéconomiques, c'est-à-dire : 3 à 3.5% en gains de productivité, une compensation salariale intégrale dans 84% des cas, et 100% pour les salariés payés au SMIC, et en général une modération salariale de 2 à 2.5% répartie sur plusieurs années. Ces conditions réunies avec l'allègement des charges conduisent à un financement de la réduction du temps de travail qui permet le meilleur effet emploi. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que plus de 125 000 emplois aient été créés ou sauvegardés.

S'APPUYER SUR LA NÉGOCIATION MAIS AUSSI RECHERCHER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE LE RÔLE DÉVOLU A LA LOI ET LA PLACE LAISSÉE A LA NÉGOCIATION : C'EST ÉGALEMENT L'OBJECTIF POURSUIVI PAR CETTE LOI.

La négociation y a toute sa place tout en laissant la loi jouer pleinement son rôle et fixer un cadre, une démarche et des garanties. C'est l'esprit même de cette seconde loi, son point d'équilibre. C'est à la loi de définir : un cadre et une méthode pour passer à 35H00, les durées légales et maximales, les limites et contreparties pour les salariés aux souplesses demandées par les entreprises. C'est ce que nous faisons.

Mais le projet de loi ouvre de nouveaux espaces à la négociation. L'accord pourra choisir de payer en argent ou en temps la taxation des heures supplémentaires, de mettre en place de nouvelles formes de travail à temps partiel, par exemple... Si la négociation doit être la plus large possible, c'est à la loi de fixer les garanties pour les salariés. Il en est ainsi pour la modulation. Nous avons voulu simplifier et unifier le droit existant tout en reconnaissant les nouvelles modalités d'organisation du travail et en définissant des contreparties impératives pour les salariés : les délais de prévenance en cas de changement d'horaire, la définition des périodes de modulation dans l'accord... La négociation montre par ailleurs que les accords de modulation sont sans commune mesure avec ce qui se passait auparavant. Ainsi seules 9% des entreprises concernées maintiennent une durée du travail supérieure à 42 heures sur plus de dix semaines.

De même la loi veut favoriser le temps partiel choisi. Le temps partiel est considéré par une majorité de ceux qui le vivent comme une forme de travail, subie et précaire. Cette réalité en côtoie une autre contradictoire : beaucoup de Français aspirent en vain à des formes de temps partiels qui s'accommodent mieux avec leur vie personnelle ou familiale. C'est pourquoi ce projet de loi encadre désormais plus efficacement le temps partiel en renforçant les droits des salariés, en encadrant mieux les heures complémentaires, en permettant aux salariés de refuser une modification de la répartition des horaires, notamment pour des raisons familiales.

La seconde loi doit enfin permettre de dégager des solutions originales et pragmatiques aux problèmes non traités avant la première loi. Il en est ainsi des cadres, la réduction du temps de travail doit leur être appliquée de manière cohérente et compatible avec la réalité de leur travail. La négociation a ouvert la voie. Le projet de loi s'en inspire en distinguant trois catégories de cadres :

- les cadres suivant un horaire collectif qui seront soumis au droit commun ;
- les cadres dirigeant dont l'horaire ne peut être ni prédéterminé ni décompté et qui ne seront pas soumis aux dispositions sur la durée du travail ;
- enfin une troisième catégorie intermédiaire, pour laquelle le type d'activités ou le niveau de responsabilité ne permet pas de s'intégrer dans l'horaire collectif. Pour eux, de nouvelles formes de réduction du temps de travail doivent être trouvées.

Les formules de forfaits en jour en sont une bonne illustration. La loi fixe à cet égard un plafond de 217 jours travaillés maximum. C'est une avancée sociale majeure pour les cadres. Quant à la formation, elle ne devra pas souffrir de la diminution de présence dans l'entreprise. Moins de temps de travail ne doit pas signifier moins d'opportunité de formation pour les salariés. Le projet prévoit la possibilité d'accorder aux salariés de nouvelles possibilités de développement des compétences. Il ne s'agit toutefois que d'un premier volet d'une ambition beaucoup plus large dont le point d'orgue sera le projet de loi actuellement préparé par Mme Nicole PÉRY, secrétaire d'État à la formation professionnelle. Cette réforme visera à établir un droit à la formation tout au long de la vie.

Cette seconde loi prend aussi en compte la spécificité des PME. Outre les délais supplémentaires, elle propose d'insérer dans le code du travail la formule de réduction du temps de travail en jours sur le mois. Cette formule a connu un succès important dans les accords déjà négociés. Des mesures favorisant les groupements d'employeurs sont en outre prévus et des modalités spécifiques de négociation sont mises en

place dans les petites structures grâce au système du mandatement et à la possibilité de négociation reconnue dans certains cas aux délégués du personnel. D'une manière générale, la seconde loi peut être l'occasion, pour le secteur de l'artisanat et du commerce, de modifier son image vis-à-vis des jeunes, en leur offrant des conditions de travail plus attractives qu'aujourd'hui. C'est ce que nous a rappelé Jean DELMAS, président de l'Union Professionnelle Artisanale.

Par ailleurs, en ce qui concerne les salaires, le gouvernement respecte ses engagements. Les salariés au SMIC garderont bien évidemment leur rémunération et leur pouvoir d'achat continuera de progresser. Les salariés payés au SMIC dont la durée du travail sera réduite, à temps plein ou à temps partiel, auront la garantie du maintien de leur salaire grâce à la mise en place d'un complément différentiel. Cette garantie évoluera en fonction de l'indice des prix et de la moitié du salaire moyen des ouvriers. La rémunération sera maintenue, le pouvoir d'achat aussi. Il n'y a pas deux SMIC comme je l'entends ici ou là. Il n'y en a qu'un seul. C'est le SMIC horaire actuel qui continuera de s'appliquer. Le principe « à travail égal, salaire égal » sera pleinement respecté et même précisé dans le code du travail pour les salariés nouvellement embauchés, à temps plein ou à temps partiel ayant réduit leur temps de travail.

Enfin, la généralisation des 35H00 va de pair avec un système d'allégement structurel des cotisations sociales patronales qui doit permettre d'assurer un financement équilibré du passage à la nouvelle durée légale du travail, et au-delà de réduire le coût du travail. Il s'agit d'un nouveau mode de financement de la protection sociale, non plus fondé uniquement sur le salaire mais également sur les profits des entreprises et les activités polluantes. Cette réduction des charges – je voudrais le souligner – va au-delà de la simple compensation du coût des 35H00 : ainsi, par exemple, à 1,3 SMIC, elle permet une baisse du coût du travail de 5%.

Ce système entraînera par lui-même un effet favorable sur l'emploi. Il présente cette caractéristique fondamentale de ne pas faire peser la charge sur les ménages et il n'entraîne pas un effet de « trappes à bas salaires », comme l'a fait la ristourne dégressive actuelle qui a eu tendance à tirer la grille des revenus les plus faibles vers le bas. Il favorise clairement les entreprises de main-d'œuvre, les petites entreprises, le commerce, l'artisanat et les services. Nous savons que ce sont eux qui créent les emplois.

Je voudrais maintenant conclure. Nous poursuivons un processus historique de réduction du temps de travail. La première loi a permis d'impulser un mouvement sans précédent. Le texte qui vous est soumis tire les conséquences de ce mouvement, il fixe des règles générales, apporte des souplesses et des garanties nouvelles et laisse une plus grande part à la négociation. Je l'ai dit et je le répète, cette loi n'est faite ni pour plaire, ni pour déplaire mais pour réussir. Ce n'est pas une loi contre les entreprises. Elle doit leur permettre de mieux fonctionner, d'être plus compétitives et ce sera pour demain plus de richesses et plus d'emplois. C'est une loi pour améliorer les conditions de travail et de vie de nos concitoyens.

C'est une loi pour l'emploi.

Ce texte, et je le comprends, suscite des questions et des inquiétudes. Le débat nous permettra d'en parler. Je ne doute pas qu'il sera de qualité. Les Français en comprendraient pas qu'il n'en soit pas ainsi. Cette loi peut être améliorée et enrichie. Nous le ferons ensemble, j'en suis convaincue. Nous le ferons avec tous ceux pour qui l'engagement politique est fondé sur la recherche du progrès social et de la solidarité. Ce n'est pas facile de faire les 35 heures. Mais chacun d'entre nous sait qu'il n'est pas facile non plus de réduire le chômage. Et pourtant c'est l'attente majeure de nos concitoyens. Réussir les 35 heures, c'est redonner de l'espoir à toutes celles et ceux qui sont à la recherche d'un emploi, c'est aussi construire une société où chacun vive mieux, une société où nous vivions mieux ensemble.

Elisabeth GUIGOU



Né le 6 août 1946 à Marrakech (Maroc). Ancienne élève de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence et de l'École nationale d'administration (promotion « Simone WEIL »), elle intègre le ministère des finances comme administratrice civile (1974). Conseillère technique au secrétariat général de l'Élysée, chargée de l'économie internationale, du commerce extérieur, des affaires européennes et des sommets économiques internationaux (1982-1988) et, parallèlement, secrétaire générale du Comité interministériel pour les questions économiques de coopération européenne (1985-1990). Membre du PS depuis 1973, elle est nommée ministre déléguée chargée des affaires européennes (1990-1993). Éluée députée au Parlement européen (1994-1997) puis députée du Vaucluse (1997), elle est nommée Garde des sceaux, ministre de la justice (1997-2000) puis ministre de l'emploi et de la solidarité (2000-2002). Députée de Seine-Saint-Denis de 2002 à 2017.

Harcèlement moral et citoyenneté au travail (Conseil régional d'Ile de France, 10 décembre 2001)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Le harcèlement moral est une réalité du monde du travail.

La formule est nouvelle, mais non la réalité qu'elle recouvre. Par-delà la complexité du phénomène, les problèmes inhérents à sa définition juridique et à son diagnostic, ce qui est couramment désigné comme harcèlement moral recouvre des situations individuelles de profonde détresse, qui ont comme point de départ une volonté de nuire, de nier le droit à la dignité de chacun, qui peut déboucher sur l'anéantissement de l'individu. Ce phénomène, d'une réelle ampleur, doit donc être pris en compte et traité avec la plus grande attention, et avec la plus grande rigueur.

C'est ce qui a conduit le Gouvernement après avoir demandé au Conseil économique et social de réfléchir sur le sujet, à faire en sorte que la notion de harcèlement moral soit appréhendée à l'aide d'instruments juridiques appropriés, afin que les victimes puissent se protéger efficacement, et que les comportements fautifs soient sanctionnés. J'ai toutefois bien conscience que la réponse à un problème social aussi complexe et aussi secret que le harcèlement ne peut pas être seulement juridique. Ce sont également des actions concrètes qu'il convient de mener, afin de faire connaître aux personnes concernées leurs droits, de développer la prévention des situations de harcèlement, en diffusant très largement les informations nécessaires. Un effort de communication, d'explication et de soutien concret devra être fait. Ces actions se feront avec l'appui des partenaires sociaux et des associations, dont je tiens à saluer les initiatives prises dans ce domaine.

Votre initiative d'aujourd'hui en est un premier et excellent exemple. Je voudrais simplement vous proposer quelques réflexions pour alimenter vos débats.

1. Sur la définition du harcèlement moral

En ce qui concerne les fonctions publiques, l'Assemblée nationale a retenu la définition suivante, qui s'applique aux fonctionnaires et aux agents de droit public : « Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. »

Avant même de trouver une appellation à ce phénomène, nous en avons une perception intuitive. Nous pensons à ces cas dans lesquels un salarié ou un agent se trouve dans une situation de faiblesse au sein de la collectivité de travail et dans lesquels, au terme d'un processus continu dans le temps, soit du fait de son employeur ou de son responsable, soit du fait d'autres personnes, il est l'objet de pressions qui peuvent s'exprimer sous de multiples formes. Je ne prétends pas en faire un relevé exhaustif, eu égard au très grand nombre de cas, de caractère très divers, qui sont portés, chaque jour à la connaissance de mes services. On pourra citer toutefois la technique de la « mise au placard » dans laquelle le salarié ne se voit plus confier de tâches à la hauteur de sa qualification et va, de ce fait, se sentir très vite dévalorisé par rapport à ses collègues. À l'inverse, pour faire craquer un salarié, l'autorité hiérarchique pourra multiplier les sollicitations au-delà des capacités du salarié, voire le mettre volontairement en situation d'avoir à exécuter des instructions contradictoires ou irréalisables.

Les résultats de ce traitement appliqué à la personne du travailleur ou de l'agent seront très variés. Mais il s'ensuivra généralement une spirale dépressive, un absentéisme, et les tribunaux ont déjà eu à se prononcer sur des cas extrêmes ayant abouti au suicide. Pour reprendre la formulation d'une partie du titre du second ouvrage de Madame HIRIGOYEN consacré à ce sujet : Il faut savoir démêler le vrai du faux. Face à des situations de risque réel, nous savons qu'il existe des situations dans lesquelles certains salariés vont traduire en termes excessifs les sollicitations dont ils sont certes l'objet, mais qui

appartiennent à la réalité quotidienne du travail : il s'agit par exemple de réactions au stress qui est celui engendré par toute activité intense de travail.

La prise en compte du temps est capitale pour permettre de différencier ce contre quoi nous entendons combattre de ce qui peut s'analyser comme un conflit entre deux personnes au travail même si parfois il peut prendre une tournure violente, mais seulement pendant un temps limité. Pour répondre à toutes les caractéristiques énoncées, les termes de harcèlement moral ont été retenus par le législateur. Ce sont ceux choisis par Madame Marie-France HIRIGOYEN, dont je salue la qualité et le caractère précurseur du travail, dans le premier ouvrage qu'elle a consacré à ce sujet. Le choix du terme « harcèlement » est particulièrement approprié. Il décrit bien la nécessité pour que ce phénomène se réalise, qu'il s'inscrive dans une durée, qu'il repose sur la répétition, et bien entendu sur une volonté de nuire. Il me semble aussi désigner l'objectif visé par l'auteur des manœuvres : porter atteinte au moral de sa victime, la déstabiliser.

2. La protection de la victime

À partir de la définition retenue, le Gouvernement a entendu proposer un cadre juridique orienté à la fois vers la prévention et la réparation.

Le texte voté entend protéger non seulement la victime mais également le témoin des agissements. Il prévoit la nullité des sanctions ou de la rupture du contrat de travail qui seraient causés, soit par le harcèlement, soit par la relation faite par le témoin de ce harcèlement. Des protections identiques seront accordées aux fonctionnaires et agents publics victimes d'agissements de harcèlement moral ou à ceux qui, témoins de tels agissements, auront relaté les faits. Ainsi, aucune mesure de nature à affecter la carrière d'un fonctionnaire ne pourra être prise du fait que celui-ci aurait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice afin de faire cesser ces agissements. Les victimes de harcèlement vont bénéficier, comme toutes les victimes de discrimination, de l'aménagement de la charge de la preuve devant les juridictions civiles. Ce faisant, nous facilitons la saisine du juge du contrat de travail, par la victime ou par le témoin victime de mesures de rétorsion.

3. La sanction du harcèlement

Le texte voté rend passible de sanction disciplinaire par le chef d'entreprise de tout salarié qui a procédé aux agissements constitutifs du harcèlement. Mais l'employeur conserve la faculté d'apprécier, d'une part la réalité des faits reprochés et d'autre part, la sanction qu'ils méritent. Plus généralement, la responsabilité du chef d'entreprise pourra être engagée en vue d'obtenir réparation du préjudice causé, soit bien entendu, lorsqu'il sera directement l'auteur des faits, soit parce qu'il les aura laissés se commettre après avoir été alerté, mais qu'il se sera abstenu d'intervenir et d'utiliser notamment son pouvoir disciplinaire. À cette fin, le projet de loi pose un principe général de responsabilité du chef d'entreprise ainsi qu'une obligation de prévention, alors que par ailleurs, pour la première fois, est énoncé expressément dans le code du travail le principe d'exécution de bonne foi des contrats.

Tout fonctionnaire s'étant rendu coupable de harcèlement moral est également passible d'une sanction disciplinaire. Pendant les débats au Parlement, il est apparu que par-delà l'aspect particulièrement novateur des dispositions introduites dans la procédure civile au profit des victimes et des témoins du harcèlement, il ne serait pas cohérent de ne pas les compléter par une sanction pénale, dès lors que telles dispositions existent en matière de harcèlement sexuel ou pour de discriminations.

4. La prévention : le rôle des responsables de services administratifs ou des chefs d'entreprise, des représentants du personnel et des associations

La prévention est l'affaire de tous au sein de l'entreprise ou de l'administration, mais elle implique d'abord les responsables des services, ceux qui prescrivent, organisent et contrôlent le travail de leurs collaborateurs. C'est à eux de s'assurer que les agents dont ils ont la responsabilité ne se trouvent pas exposés à ce risque, et, naturellement, il leur revient d'éviter d'être à l'origine d'une telle situation ou de la tolérer. Prévenir de telles situations passe à l'évidence par l'attention portée par le responsable à ses

agents quelle que soit la quantité ou l'urgence des travaux à réaliser, par sa capacité d'écoute, qui peut permettre à l'agent concerné de parler en confiance.

J'insiste sur cet aspect, car beaucoup de cas de harcèlement moral ne pourraient voir le jour ou se développer si les responsables hiérarchiques assumaient la totalité de leurs fonctions. Bien sûr, le médecin du travail ou de prévention, les représentants du personnel, le CHSCT ont des rôles importants. Le médecin du travail ou de prévention peut aider au diagnostic du harcèlement moral. Aujourd'hui déjà, une part des informations dont nous disposons sur ce phénomène provient de l'intervention de nombre de médecins du travail ou de prévention, qui savent que par-delà les formes les plus diverses de maladies ou de troubles dont souffrent les salariés, ces troubles peuvent dans certains cas trouver leur source dans des comportements de harcèlement moral tels que définis par la loi.

En second lieu, la loi consacre le rôle des représentants du personnel, notamment en étendant le rôle du CHSCT à la prévention du harcèlement moral. Le harcèlement moral est cause de dégradation de l'état de santé des travailleurs, il incombe donc au CHSCT d'intervenir sur ce terrain qui participe, par essence, de l'amélioration des conditions de travail. L'action de tous ces partenaires doit être soutenue et renforcée. C'est pourquoi j'envisage la mise en place d'actions de formation qui leur seront destinées, je l'espère en liaison avec mes collègues chargés des fonctions publiques, pour leur permettre, une meilleure appréhension du harcèlement moral et du dispositif que le Gouvernement met en place, et par conséquent une action plus efficace et plus concrète en direction des victimes.

De même, s'agissant des associations, qui ont déjà accompli un travail considérable d'écoute et de soutien des victimes, tant en direction, je tiens à le souligner, de salariés du secteur privé que des agents publics, j'entends créer les bases d'une collaboration entre l'État et ces associations afin de leur permettre de contribuer à une meilleure connaissance du phénomène ainsi qu'à une meilleure diffusion de l'information dans le domaine notamment de la prévention. Des moyens seront réservés à cet objectif.

Conclusion

La loi est naturellement importante pour combattre le harcèlement moral sur les lieux de travail, car elle définit la notion, elle donne des moyens aux victimes de se défendre, elle organise les grands principes de la prévention du phénomène et enfin elle sanctionne quand cela s'avère nécessaire. Mais c'est maintenant à chacun et à chacune d'entre vous de voir concrètement ce qu'il convient de faire ici même pour que de tels faits ne puissent se dérouler dans vos services.

C'est, je crois tout l'enjeu des discussions que vous avez aujourd'hui. Je vous souhaite plein succès dans vos réflexions et dans les actions que vous conduirez.

Je vous remercie.

Bibliographie

- BETHOUART (Bruno) : *Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale. De la Libération au début de la Ve République*, PUR, 2006
- BIENAYME (Alain) (directeur de publication) : *Edgar FAURE, un homme d'État*, Actes du colloque de Paris Dauphine, Economica, 2007
- BONIN (Hubert), LACHAISE (Bernard) et ROBIN (Christophe-Luc) (sous la direction de) : *Robert BOULIN, Itinéraire d'un gaulliste*, Libourne, Paris, P. I. E. PETER LANG, collection « France contemporaine »
- BUREL (Paul) et TATU (Natacha) : *Martine AUBRY : enquête sur une énigme politique*, Calmann-Lévy, 1997
- CABAUD (Charles) : *Joseph FONTANET*, éditions France-Empire, 1991
- CHEVALLIER (Jean-Jacques) : *La Vème République 1958-2002. Histoire des institutions*, Colin, 2002
- DUVERGER (Maurice) : *La Vème République*, PUF, 1968
- FAURE (Edgar) : *Mémoires I, « Avoir toujours raison, c'est un grand tort »*, Plon, 1982
- Mémoires II, « Si tel doit être mon destin ce soir »*, Plon, 1984
- FONTANET (Joseph) : *Le Social et le Vivant, une nouvelle logique politique*, éditions Plon, 1977
- GIORDANO (Isabelle) : *Martine : portrait intime*, Grasset, 2002
- GIORDANO (Isabelle) : *Martine, le destin ou la vie*, Grasset, 2011
- GIRARD (Patrick) : *Philippe SEGUIN*, Ramsay, 1999
- GOBERT (Patrick) : *Jean AUROUX, l'homme des lois, entretiens*, Les Éditions du 1er mai, 2012
- JEAMBRUN (Pierre) : *Les sept visages d'Edgar FAURE*, Jas, 1998
- JEANNENEY (Jean-Marcel) : *Une mémoire républicaine. Entretien avec Jean LACOUTURE*, Le Seuil, 1997
- KOCHER-MARBOEUF (Éric) : *Le Patricien et le Général. Jean-Marcel JEANNENEY et Charles DE GAULLE. 1958-1969*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003
- KRAKOVITCH (Raymond) : *Edgar FAURE, Le virtuose de la politique*, Economica, 2006
- LE GOFF (Jacques) : *Les lois AUROUX, 25 ans après*, PUR, 2008
- LESTROHAN (Patrice) : *L'Edgar*, Le Cherche-Midi éditeur, 2007
- LUCAS (Rosalie), MOURGUE (Marion) : *Martine AUBRY : les secrets d'une ambition*, Éditions de L'Archipel, 2011
- MAREK (Yves) : *Edgar FAURE, l'optimiste*, la documentation française, 2010
- MENDES-FRANCE (Pierre) : *Entretiens sur la Cinquième République 1958-1978*, Fayard, 1983
- RIMBAUD (Christiane) : *Maurice SCHUMANN, sa voix, son visage*, Odile Jacob, 2000
- SCHUMANN (Maurice) : *Angoisse et certitude*, Flammarion, 1978
- SEGUIN (Philippe) : *Itinéraire dans la France d'en bas, d'en haut et d'ailleurs*, Le Seuil, 2003
- SIRINELLI (Jean-François) : *La Vème République*, PUF, 2001
- SOLEIL (Christian) : *Michel DURAFOR : Le feu sous la cendre, tome 1*, Actes graphiques, 1997.
- SOLEIL (Christian) : *Michel DURAFOR : Le Vent du large, tome 2*, Actes graphiques, 1998.
- TEYSSIER (Arnaud) : *Philippe SEGUIN, le remords de la droite*, Editions Perrin, 2017
- TRACOL (Mathieu) : *Changer le travail pour changer la vie ? La genèse des lois AUROUX*, L'Harmattan, 2009

Revue française des affaires sociales, janvier-mars 1972, octobre-décembre 1972

OUVRAGES PUBLIES

Un siècle de réformes sociales - Une histoire du ministère du travail 1906-2006

Boris Dänzer-Kantof, Véronique Lefebvre, Félix Torres

avec le concours de Michel Lucas,

La Documentation française, Paris, octobre 2006,

ISBN : 2-11-006264-9.

1906-2006 : centenaire du ministère du travail.

Catalogue de l'exposition présentée pour la célébration du centenaire du ministère du travail le 25 octobre 2006 au Carrousel du Louvre.

Réalisée par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et
Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

Une histoire du ministère du travail

Plaquette réalisée en 2008 à l'occasion de la
Présidence française de l'Union européenne.

par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et
Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République

sous la direction de Jean-Louis Robert,

La Documentation française, Paris, mars 1998.

Passer les cols, franchir les Alpes :

Les « Campagnes » d'un bâtisseur de routes sous le 1^{er} Empire

Mémoires de Grégoire Anselme Perrin publiées sous le parrainage du Comité d'histoire de l'équipement, des transports et du logement, du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Savoie.

« La fontaine de Siloé » 73801 Montmelian-juin 2002.

Aux Presses Universitaires de Rennes :
Collection " Pour une histoire du Travail" :

Quarante ans Place Fontenoy,

par Pierre Fournier, inspecteur général honoraire des Affaires sociales (1923-2006),
octobre 2006, ISBN : 2-7535-0326-5.

Le ministère du travail et de la Sécurité sociale de la Libération au début de la V^{ème} République

par Bruno Béthouart, professeur d'histoire contemporaine
Université du littoral Côte d'Opale.
octobre 2006, ISBN : 2-7535-0327-3.

***Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux
(livre issu du colloque scientifique international
organisé à Paris les 18 et 19 mai 2006)***

sous la direction d'Alain Chatriot, chargé de recherche au CNRS, CRH-AHMOC, Odile
Join-Lambert, chercheur à l'IRES, Vincent Viet, chargé de mission à la MiRE, DREES,
membres de la commission scientifique du CHATEFP.
2007, ISBN : 978-2-7535-0392-2.

***L'Office du travail 1891-1914.
La République et la réforme sociale
par Isabelle Lespinet-Moret,***

maître de conférences en histoire (université Paris X),
membre de la commission scientifique du CHATEFP
2007, ISBN : 978-2-7535-0445-5.

***Cultures du risque au travail et pratiques de prévention
La France au regard des pays voisins***

Sous la direction de Catherine Omnès, membre de la commission scientifique
et Laure Pitti
2009, ISBN : 978 2 7535 0813 2

***Rationaliser le travail, organiser la production.
Le Bureau international du travail
et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres***

par Thomas Cayet
2010, ISBN 978 2 7535 1158 3

***La Responsabilité sociale de l'entreprise en Alsace
et en Lorraine du XIX^e au XIX^e siècle***

sous la direction de Jeanne-Marie Tuffery-Andrieu,
membre de la commission scientifique du CHATEFP
2011, ISBN 978 2 7535 1267 2

***L'Organisation internationale du travail
Origine-développement-avenir***

Sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet
membres de la commission scientifique
2011, ISBN 978 2 7535 1286 3

*La santé au travail entre savoirs et pouvoirs
(XIXe et XXe siècles)*

Sous la direction d'Anne-Sophie Bruno, Éric Geerkens,
Nicolas Hatzfeld (membre de la commission scientifique)
et Catherine Omnès (membre de la commission scientifique)

2011, ISBN 978 2 7535 1350 1

*La codification du travail sous la III^e République
Élaborations doctrinales, techniques juridiques et réalités sociales*

Sous la direction de Alain Chatriot, Francis Hordern (†)
et Jeanne-Marie Tuffery-Andrieu
membres de la commission scientifique

2011, ISBN 978 2 7535 1715 8

PÉRIODIQUES

«Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail»

Cahier n°1

octobre 1998

Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère : 1887 - 1940 :

- gestation difficile d'un ministère attendu ;
- évolution des structures du ministère du travail ;
 - le budget ;
- les personnels d'administration centrale et leur recrutement ;
- l'appareil statistique du ministère du travail (1887-1940) ;
- dénominations successives des départements chargés du travail et tableau chronologique des ministres.

Cahier n°2-3

avril 2000

La D.R.T. a cent ans ;

- Histoire des textes concernant le placement ;
- Évolution des textes concernant les conventions collectives ;
 - Les origines du décret du 8 janvier 1965 ;
- L'hygiène et la sécurité en Alsace-Lorraine, l'exemple du bâtiment ;
- L'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques ;
 - Structure de l'administration du travail depuis 1939.

Cahier n° 4

septembre 2000

- La journée des huit heures ;
- La formation professionnelle dans le code du travail ;

- Politique active de l'emploi et rénovation des services, années 60 ;
 - Du code civil au droit spécifique ;
- Droit des accidents du travail et règlement d'atelier au XIXème.

Cahier n° 5

mai 2001

- Les origines du CHSCT ;
- les CHS des années 50 et 60 ;
- la naissance mouvementée du repos hebdomadaire;
- conditions de travail et mouvement ouvrier (1836-1918) ;
 - les circulaires Millerand de 1900 ;
- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail.

Cahier n° 6

janvier 2003

- Rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail, emploi et formation professionnelle ;
- point de vue des inspecteurs du travail parisiens sur la main-d'œuvre étrangère à la veille de la Grande guerre.

Cahier n°7

mars 2007

- Pour un nouveau regard sur le ministère du travail
- l'entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail
 - les statistiques de l'office du travail à la fin du 19^{ème} siècle
- Intervention d'Alexandre Millerand au congrès international pour la protection des travailleurs du 25 juillet 1900
- Lois ouvrières au point de vue de l'intervention de l'État
- intervention d'Emile Cheysson le 25 février 1894
- Biographie de Louis - René Villermé

Cahier n°8 - Numéro spécial

mars 2007

Les résultats affichés par l'inspection du travail sous la III^e République de 1893 à 1937

Cahier n°9 - spécial centenaire

avril 2008

- La création du ministère du travail et de la prévoyance sociale à travers les débats et les textes
 - le centenaire en administration centrale
 - le centenaire dans les services déconcentrés
 - le ministère du travail et les partenaires sociaux
- la contribution d'Albert Métin au droit du travail et à la législation sociale

Cahier n°10

novembre 2008

L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967
ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale

Cahier n°11

Septembre 2009

Journée nationale du Centenaire de l'inspection du travail
19 janvier 1993

Cahier n°12

Avril 2010

La direction générale du travail, de la législation ouvrière
et des assurances sociales
au commissariat général d'Alsace-Lorraine :
laboratoire du droit social
(1919-1925)
Colloque du 11 décembre 2009.

Cahier n°13

Décembre 2010

Hommage à Claude Chetcuti

Cahier n°14

Mai 2011

Les mondes du travail de 1800 à nos jours

Cahier n°15-16

Décembre 2012

L'organisation des services centraux
du ministère du Travail de 1945 à 2012
Tome I 1945-1989
Tome II 1990-2012

Cahier n°17

Novembre 2013

L'égalité d'emploi hommes/femmes et la "fabrique" du droit
Journée d'étude du 10 juin 2013

Cahier n°18

Décembre 2014

Les Chinois en France
Journée d'étude du 12 juin 2014

Cahier n°19
Décembre 2015
Hommage à Michel Lucas

Cahier n°20
Novembre 2016
Recueil de discours « marquants » prononcés par des ministres du travail
1906-1958

- Suppléments :**
- Décembre 1999
 - 1892 - 1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants.
Janvier 2000
 - Les politiques du travail et de l'emploi de Vichy.
Mars 2000
 - Biographies des ministres chargés du travail de 1891 à 1988.
Avril 2001
 - Les enfants et les jeunes au travail.

AUTRES DOCUMENTS HORS SERIE :

- **Sommaires des bulletins de l'inspection du travail de 1893 à 1940 ;**
- **index alphabétiques annuels des matières des bulletins de l'office du travail ;
(1894 à 1912) ;**
- **annuaire du ministère du travail, année 1933.**

**La prévention s'affiche. 100 ans pour convaincre
1906-2006**

Catalogue de l'exposition organisée dans le cadre
du colloque scientifique international
"Élaborations et mise en œuvre des politiques du travail :
le ministère du travail et la société française au XXème siècle"
Paris les 18 et 19 mai 2006.

Vidéothèque
Centenaire du ministère du travail
25 octobre 2006
Carrousel du Louvre
Coffret de 4 DVD
La documentation Française 2007
ISBN : 978-2-11-006619-0

Présidente :

Agnès Jeannet
Tél : 01 44 38 37 80
agnes.jeannet@travail.gouv.fr

Secrétaire général
Cheikh Lo
tél : 01 44 38 35 39
cheikh.lo@travail.gouv.fr

Secrétaire
Christophe Bizet
tél : 01 44 38 35 48
comite.histoire@travail.gouv.fr

Internet – intranet

**Rubriques en ligne sur les sites
du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social :**

C.H.A.T.E.F.P. :

Internet : <http://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/instances-rattachees/article/chatefp-comite-d-histoire-des-administrations-chargees-du-travail-de-l-emploi>

PACO : <https://paco.intranet.social.gouv.fr/transverse/ministeres-sociaux/CHATEFP/Pages/default.aspx>

Les cahiers du CHATEFP

(anciennement "*Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*")

sont publiés par

Le Comité d'histoire des administrations
chargées du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle
39-43 quai André-Citroën
75902 Paris cedex 15
téléphone : 01 44 38 35 48
télécopie : 01 44 38 35 14
courriel : comite.histoire@travail.gouv.fr

Directrice de publication : Agnès Jeannet

ISSN : 1628-2663